



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA
Dipartimento di Economia "Marco Biagi"

Corso di laurea magistrale:

Direzione e Consulenza d'Impresa (DCI)

**IL BILANCIO PARTECIPATIVO E I GOVERNI LOCALI ITALIANI:
UN'ANALISI EMPIRICA**

Relatore:

Prof. Francesco Badia

Tesi di:

Antonio Mancino

Anno Accademico 2024 -2025

Sommario

INTRODUZIONE	5
1 CAPITOLO. LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E IL PARADIGMA DELLA CO-PRODUZIONE	8
1.1 Le origini: dalla crisi della democrazia rappresentativa alle nuove forme di partecipazione	8
1.2 La costruzione teorica della democrazia deliberativa	9
1.3 La convergenza verso la democrazia partecipativo - deliberativa	11
1.3.1 Le condizioni di efficacia del modello partecipativo – deliberativo	13
1.4 Dalla democrazia deliberativa alla co-produzione: il passaggio all’azione pubblica	14
1.5 Le ambiguità e le linee evolutive della co-produzione	16
1.6 Il modello analitico della co-produzione	17
1.7 Le sfide e i limiti della co-produzione	20
1.8 La co-produzione nella ricerca internazionale	21
1.9 La prospettiva giuridico-istituzionale	23
2 CAPITOLO. IL VALORE PUBBLICO COME CORNICE INTERPRETATIVA DELL’AZIONE PUBBLICA.....	25
2.1 Il valore pubblico: definizione, natura e dimensioni concettuali	25
2.2 Dall’Amministrazione Tradizionale alla Public Value Governance	35
2.3 La governance delle reti come infrastruttura per creare valore pubblico	39
2.4 Efficienza economica e Public Value Failure	42
3 CAPITOLO. PERFORMANCE PUBBLICA E SISTEMI DI MISURAZIONE E GESTIONE	48
3.1 I sistemi di misurazione e gestione della performance	48
3.2 Le prospettive istituzionali sulla performance	53
3.3 La misurabilità della performance pubblica: una condizione strutturale e non negoziabile.....	54
3.4 I rischi del performance measurement	56
3.5 Dalla Balance Scorecard alla Public Value Scorecard	58
3.6 La Piramide del Valore Pubblico per misurare cosa si crea nelle PA.....	62
3.6.1 Il valore intangibile	64
3.6.2 Il valore economico	66
3.6.3 Il valore sociale.....	67
3.6.4 Il valore istituzionale.....	68
3.6.5 Il valore integrato socio - economico	69
3.7 La misurazione come percorso per interpretare la Piramide.....	69
4 CAPITOLO. IL BILANCIO PARTECIPATIVO	72

4.1	Il bilancio partecipativo: natura e razionalità di fondo.....	72
4.2	Origini del bilancio partecipativo	76
4.3	Il funzionamento del Bilancio Partecipativo	78
4.4	Il Bilancio Partecipativo e la misurazione e rendicontazione del valore pubblico	83
4.5	La dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo	84
4.6	Il Bilancio Partecipativo come strumento di governance	89
4.7	Le criticità del Bilancio Partecipativo.....	92
5 CAPITOLO. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E		
RENDICONTAZIONE PER L'ACCOUNTABILITY PUBBLICA IN ITALIA ... 97		
5.1	Il ruolo dell'accountability nei sistemi democratici contemporanei	98
5.2	I criteri rigorosi per scoprire se l'accountability "funziona"	100
5.2.1	La prospettiva democratica.....	101
5.2.2	La prospettiva costituzionale	101
5.2.3	La prospettiva dell'apprendimento	102
5.2.4	Le prospettive in una visione integrata	103
5.3	Il processo di accountability nei periodi di crisi.....	103
5.4	Etica ed accountability	105
5.5	Dal quadro istituzionale agli strumenti operativi della programmazione pubblica	106
5.6	Dalla programmazione strategica alla rendicontazione dei risultati: un sistema integrato.....	107
5.7	Accountability nella governance locale e partecipazione civica: Il Bilancio Partecipativo in Italia	116
5.7.1	Diffusione del Bilancio Partecipativo in Italia e organizzazione del processo	117
5.7.2	Il Bilancio Partecipativo nei contesti locali	119
6 CAPITOLO. ALCUNE ESPERIENZE ITALIANE DI BILANCIO		
PARTECIPATIVO 123		
6.1	Introduzione metodologica e selezione dei casi studio.....	123
6.2	Raccolta e analisi dei dati	126
6.3	Il Bilancio Partecipativo nel Comune di Bologna: genesi, assetto istituzionale e dimensione finanziaria	131
6.4	Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Bologna	132
6.5	I progetti vincitori del Bilancio Partecipativo nel Comune di Bologna	135
6.6	Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Bologna e lo stato avanzamento dei lavori.....	137
6.7	Sistemi di monitoraggio dei risultati nel caso bolognese	142
6.8	La rendicontazione nel Bilancio Partecipativo del Comune di Bologna	144
6.9	Il modello partecipativo del Comune di Grottammare: genesi pionieristica e assetto normativo flessibile	146

6.10	Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Grottammare...	148
6.11	I patti di collaborazione come strumento operativo.....	151
6.12	I progetti partecipativi nel Comune di Grottammare: tra strumenti di collaborazione civica e interventi sul territorio.....	152
6.13	Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Grottammare e lo stato avanzamento dei lavori.....	154
6.14	Sistemi di monitoraggio e rendicontazione dei risultati nel caso grottammarese	157
6.15	Il Bilancio Partecipativo nel Comune di Palermo: genesi, quadro normativo e gestione amministrativa	160
6.16	Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Palermo	163
6.17	I progetti vincitori del Bilancio Partecipativo nel Comune di Palermo.....	165
6.18	Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Palermo e lo stato avanzamento lavori	169
6.19	Sistemi di monitoraggio dei risultati nel caso palermitano	173
6.20	La rendicontazione nel Bilancio Partecipativo del Comune di Palermo	176
6.21	Un'analisi comparata dei tre modelli di Bilancio Partecipativo.....	178
7	<i>CONCLUSIONI</i>	184
8	<i>BIBLIOGRAFIA</i>	189

INTRODUZIONE

Negli ultimi decenni, l'evoluzione delle amministrazioni pubbliche è stata accompagnata da un crescente interesse verso forme di governo più aperte e maggiormente orientate al dialogo con la collettività. Quindi, il coinvolgimento dei cittadini all'interno dei processi decisionali rappresenta uno degli aspetti più importanti del rinnovamento istituzionale e organizzativo. L'idea, difatti, è quella di superare la logica gerarchica tradizionale a favore di un approccio collaborativo e condiviso. In sostanza, stiamo parlando della capacità dei cittadini di incidere in maniera informata e consapevole sulle decisioni pubbliche, contribuendo a definire priorità, orientare politiche e migliorare la qualità della governance locale.

Tra le pratiche partecipative emerse in epoca recente, non possiamo non citare il Bilancio Partecipativo, che si distingue per la sua capacità di promuovere l'inclusione e la corresponsabilità nella gestione delle risorse pubbliche. Un aspetto essenziale da considerare riguarda la natura "variabile" del bilancio partecipativo, che si configura come un processo di pianificazione condivisa piuttosto che una procedura rigidamente standardizzata. Non esiste, di conseguenza, un modello universale applicabile ovunque; ogni esperienza nasce e si sviluppa in modo peculiare, adattandosi al contesto sociale, istituzionale e territoriale in cui viene realizzata. Le modalità operative sono quindi alle dipendenze delle specificità locali e degli orientamenti strategici stabiliti dall'amministrazione, che ne definisce tempi, regole e ambiti di intervento coerenti con le proprie priorità e con il livello di coinvolgimento della cittadinanza che intende promuovere.

La presente tesi di ricerca si concentra sull'analisi delle misure e degli strumenti impiegati per implementare il bilancio partecipativo e valutare i risultati e gli impatti generati dai processi di Bilancio Partecipativo, con particolare attenzione a quelli che sono i meccanismi di rendicontazione adottati dalle amministrazioni pubbliche per comunicare i risultati raggiunti e gli impatti generati. L'obiettivo del lavoro di tesi è quello di comprendere in che modo le pratiche partecipative, nello specifico il Bilancio Partecipativo, contribuiscano alla creazione di valore pubblico e come le

amministrazioni riescano a tradurre tale valore in risultati concreti, misurabili e comunicabili ai cittadini. Il lavoro, di conseguenza, è stato articolato in due parti principali: una prima di carattere teorico e una seconda, invece, dedicata all'analisi empirica di tre casi studio, rappresentati da comuni italiani: Comune di Bologna, Grottammare e Palermo.

Nel primo capitolo, si è ricostruito il quadro di riferimento relativo alla democrazia partecipativa e alle innovazioni democratiche in generale, analizzando le principali interpretazioni presenti nella letteratura scientifica in tema di partecipazione dei cittadini e approfondendo le pratiche di co-produzione.

Il secondo, invece, è dedicato al concetto di *valore pubblico*, che è diventato una delle principali lenti interpretative dell'azione amministrativa contemporanea. In questa sezione, viene analizzato il passaggio da un modello tradizionale di amministrazione pubblica a modelli di governance pubblica orientati alla produzione di valore per la collettività. Il capitolo, quindi, approfondisce le diverse dimensioni di valore pubblico ed il ruolo della governance di rete, evidenziando come le pratiche partecipative, introdotte nel capitolo precedente, possano rappresentare uno strumento importante per rafforzare la legittimazione e l'efficacia dell'azione pubblica, contribuendo alla generazione di valore pubblico.

Il terzo capitolo affronta il tema della misurazione e valutazione della performance nelle amministrazioni pubbliche, analizzando i principali modelli teorici e gli strumenti operativi sviluppati negli ultimi decenni. Vengono esaminati, inoltre, alcuni strumenti di valutazione sviluppati nell'ambito del management pubblico, come la Balance Scorecard e la Public Value Scorecard, evidenziando come tali modelli possano contribuire a interpretare e misurare le diverse dimensioni del valore prodotto dall'ente pubblico.

Il quarto capitolo rappresenta un po' il punto di raccordo tra la riflessione teorica sviluppata nei capitoli precedenti e l'oggetto specifico della ricerca. Viene infatti analizzato il Bilancio Partecipativo come strumento di partecipazione democratica e di governance partecipata, ricostruendone le origini, il funzionamento e le principali modalità di applicazione. Il bilancio partecipativo può di fatti essere interpretato come una pratica di co-produzione, basata sul coinvolgimento dei cittadini nei processi di bilancio al fine di migliorare l'efficacia nell'uso delle risorse pubbliche e rafforzare la

generazione di valore pubblico. Il capitolo si sofferma anche sulla dimensione finanziaria di questo strumento, sul rapporto tra partecipazione e allocazione delle risorse pubbliche e sulle criticità che emergono nella sua implementazione, mettendo in luce i limiti e le potenzialità del bilancio partecipativo.

Il quinto capitolo introduce il contesto italiano, analizzando anche la diffusione del bilancio partecipativo nel quadro delle politiche pubbliche nazionali e locali. Vengono messe in luce, le principali caratteristiche del modello italiano, spesso caratterizzato da una forte eterogeneità territoriale, ma anche da un'integrazione crescente con i vari strumenti di amministrazione condivisa. In particolare, viene esaminato il legame tra pratiche partecipative e accountability pubblica, inteso come metodologia per rafforzare la trasparenza amministrativa e la responsabilità degli enti locali.

L'ultima parte della tesi, infine, è dedicata all'analisi empirica di alcune esperienze italiane di Bilancio Partecipativo, attraverso lo studio di tre casi di particolare interesse:

- Comune di Bologna,
- Comune di Grottammare,
- Comune di Palermo.

Oltre a ricostruire le caratteristiche principali di ciascuna esperienza, l'analisi si è concentrata sugli strumenti di monitoraggio, misurazione e rendicontazione dei risultati adottati nell'ambito del Bilancio Partecipativo, al fine di valutare in che modo i processi contribuiscano alla creazione di valore pubblico.

Mediante questo percorso di analisi teorica ed empirica, la tesi intende quindi contribuire alla comprensione del ruolo del Bilancio Partecipativo all'interno dei processi di trasformazione della democrazia locale e dell'azione amministrativa, interrogandosi sulle condizioni che ne favoriscono l'efficacia, osservando la sua applicazione concreta nei Comuni selezionati.

1 CAPITOLO. LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA E IL PARADIGMA DELLA CO-PRODUZIONE

1.1 Le origini: dalla crisi della democrazia rappresentativa alle nuove forme di partecipazione

La democrazia contemporanea ha attraversato una fase di profonda mutazione, segnata da un diffuso senso di sfiducia verso le istituzioni e da un crescente scetticismo nei confronti dei meccanismi di rappresentazione politica. Tale fenomeno, definito da alcuni autori come un “età della sfiducia”, non rappresenta tuttavia un fallimento della democrazia in sé, piuttosto la necessità di ripensare a quelle che sono le sue forme e i meccanismi di funzionamento (Newton, K. 2012).

Se per gran parte del Novecento la riflessione si è concentrata sulla dimensione rappresentativa, oggi il confronto si è spostato verso le modalità con cui i cittadini possono partecipare in modo diretto e consapevole alla formazione delle decisioni pubbliche. La democrazia rappresentativa, fondata sulla delega e sull’intermediazione dei partiti, ha garantito per lungo tempo capacità di governo e stabilità istituzionale ma il fenomeno di disaffezione civica ha rivelato in molti casi i limiti di un sistema basato prevalentemente sul voto.

A partire dagli anni Sessanta, autori come Carol Pateman e Peter Bachrach misero in discussione il paradigma di Schumpeter che sostanzialmente concepiva la democrazia come un metodo competitivo per la selezione delle élite, riducendo il ruolo del cittadino alla scelta periodica dei governanti (1962). Pateman, in aperta critica a tale visione, difatti sostenne che la partecipazione non poteva essere considerata solamente come un meccanismo di selezioni di potere, ma come un processo di formazione civica e morale del cittadino. La partecipazione, dunque, “non è solo un mezzo per influenzare le decisioni, ma un fine in sé, poiché contribuisce alla crescita delle capacità politiche degli individui” (Pateman, C. 2012).

Parallelamente, ci furono altri autori che cominciarono a sostenere che la partecipazione potesse diventare una vera e propria condizione necessaria per superare

la passività politica indotta dal modello liberale: il cittadino non come consumatore di decisioni politiche, ma come produttore di beni comuni (Macpherson, B. 1977).

Dal punto di vista sostanziale, la democrazia partecipativa implica:

- *Condivisione delle informazioni indispensabili per decidere;*
- *Consultazione preventiva su progetti e norme;*
- *Possibilità di formulare proposte e valutare l'azione pubblica;*
- *Creazione di spazi di confronto strutturati dove cittadini, amministratori ed esperti possano dialogare in condizioni di parità.*

In sostanza, a partire dagli anni '80, si stava diffondendo l'idea che la tradizione partecipativa, mediante un rafforzamento dei canali di coinvolgimento, potesse diventare un requisito per una democrazia solida e più inclusiva.

Non si trattava più di una partecipazione in senso *quantitativo*, ma di una partecipazione *qualitativamente* differente, in grado di generare apprendimento collettivo e fiducia reciproca.

Alla partecipazione viene conferita una funzione educativa, che forma cittadini più consapevoli, capaci di valutare le politiche non solo in termini di interesse individuale ma di utilità comune favorendo la creazione di due risorse fondamentali:

- *Coesione;*
- *Fiducia reciproca.*

La democrazia partecipativa, in altri termini, si presenta come una risposta alla crisi di legittimazione della politica contemporanea, non andando a sostituire la rappresentanza ma completandola per scongiurare decisioni univoche imposte dall'alto.

1.2 La costruzione teorica della democrazia deliberativa

Il dibattito democratico, verso la fine degli anni '90, subisce un'evoluzione concettuale decisiva; accanto alla dimensione partecipativa che poneva l'accento sull'estensione del coinvolgimento, emerge un nuovo paradigma centrato sulla qualità del processo

decisionale: la *democrazia deliberativa*. Con questo termine “deliberativo” ci si riferisce alla convinzione che la legittimità politica non derivi solo dalla volontà della maggioranza, ma dal carattere razionale e pubblico della discussione che precede le decisioni.

Se la partecipazione riguarda l'estensione del coinvolgimento, la deliberazione riguarda la qualità del processo decisionale. Essa, infatti, nasce, dall'idea che le decisioni pubbliche siano giuste e legittime non perché espressione della maggioranza, ma perché derivano da un processo di discussione inclusiva e informata.

Le radici di questa prospettiva si trovano nelle teorie di Rawls, che introduce la sua idea di “ragione pubblica”, secondo cui all'interno dell'ampio dibattito politico, l'obiettivo deve essere quello di costruire un consenso “per intersezione”, ovvero un accordo su principi di giustizia condivisibili anche da visioni del mondo differenti (Rawls, J. 1993).

Dal canto suo anche Habermas ha elaborato una teoria dell'agire comunicativo in cui la democrazia è intesa come spazio discorsivo fondato sul principio della forza del migliore argomento: “la legittimità deriva dal potere senza volto dell'argomento migliore” (Habermas, J. 1996). Quindi, la deliberazione non può limitarsi al concetto unico di procedimento decisionale, ma è un modo di intendere la politica come costruzione di senso collettivo mediante il linguaggio e la comunicazione non coercitiva.

Habermas, concepisce la politica democratica come un sistema a due livelli:

1. *Sfera pubblica*: dove si forma l'opinione attraverso una comunicazione informale;
2. *Sfera della politica istituzionalizzata*: l'opinione viene tradotta in decisione vincolante.

La legittimità democratica che scaturisce da questo circolo comunicativo è un processo che riflette l'idea di “sovranità diffusa” e non più concentrata in un unico soggetto.

La verità politica non è data a-priori perché la deliberazione richiede condizioni di uguaglianza comunicativa e ogni partecipante deve avere pari opportunità di

esprimersi e quindi di influire sull'esito finale. È solo in questo senso che si valorizza la dimensione pubblica del ragionamento fondata sulla responsabilità e sulla ricerca condivisa di soluzioni giuste e che si traduce, di conseguenza, in una vera e propria "etica della cittadinanza".

1.3 La convergenza verso la democrazia partecipativo - deliberativa

Nel tempo, le due tradizioni (partecipativa e deliberativa) hanno finito per intrecciarsi, dando origine ad un paradigma unitario che molti autori ed esperti dell'argomento definiscono come: *Democrazia partecipativo – deliberativa*.

La partecipazione fornisce l'energia democratica e la spinta inclusiva necessaria per riattivare il legame tra cittadini e istituzioni, mentre la deliberazione garantisce che tale energia venga incanalata in modo costruttivo. Come sottolinea Allegretti: "la partecipazione non è semplicemente un diritto politico ma è una relazione tra società ed istituzioni, che si realizza nelle espressioni dirette della prima all'interno dei processi della seconda" (2010).

Il paradigma deliberativo arricchisce questa prospettiva con la dimensione qualitativa del confronto. Il valore della deliberazione risiede nel suo essere un "principio regolativo", ovvero un orientamento che guida le istituzioni verso forme più inclusive e razionali di decisione, anche se non sempre pienamente realizzabili nella pratica (Bifulco, R. 2017).

La partecipazione, se priva di momenti deliberativi, rischia di ridursi a mera espressione di opinioni ma allo stesso tempo la deliberazione, se slegata da una base partecipativa ampia, corre il rischio opposto, ossia diventare un esercizio confinato alle sole cerchie ristrette di cittadini selezionati.

Ecco perché, è la sintesi di entrambi i modelli a combinare *ampiezza* nella rappresentanza sociale e *profondità* nella qualità del confronto.

L'alternarsi di questi due concetti all'interno dello stesso processo è sintetizzabile in questo schema:

- *La partecipazione apre il dibattito, raccoglie i bisogni e le proposte;*

- *La deliberazione elabora e sintetizza, trasformando la pluralità delle voci in orientamenti operativi.*

Inclusione e riflessività si sostengono a vicenda e uno Stato democratico non può ignorare queste forze, anzi, è chiamato non solo a rappresentare ma anche ad ascoltare, discutere e apprendere.

Questo approccio ridefinisce completamente la stessa nozione di rappresentanza: il rappresentante, infatti, non è più l'unico depositario della volontà popolare, ma il coordinatore di un processo plurale che si alimenta del contributo dei cittadini e degli esperti.

Il modello partecipativo – deliberativo in una prima analisi generale possiamo dire che si fonda su tre pilastri principali:

1. *Inclusione e accesso*: tutti coloro che sono interessati ad una decisione devono poter partecipare. Si devono quindi abbattere barriere economiche, culturali e tecnologiche che possano limitare la partecipazione;
2. *Ragionamento pubblico*: le decisioni devono maturare attraverso un confronto argomentato, dove le posizioni divergenti siano riconosciute e messa alla prova della reciprocità (le diversità di pensiero sono una risorsa);
3. *Reciprocità istituzionale*: le istituzioni devono impegnarsi a dare seguito alle deliberazioni, ponendo particolare attenzione anche alla spiegazione sul perché determinate proposte vengono accolte o respinte.

La democrazia partecipativa – deliberativa si muove molto sul piano relazionale ed è una risposta reale alla trasformazione profonda delle società contemporanee, sempre più caratterizzate da pluralismo culturale e interdipendenza globale.

Difatti, in un contesto così articolato, nessuna istituzione può pretendere di possedere da sola la conoscenza necessaria per governare: il sapere politico quindi deve essere necessariamente distribuito e alimentato continuamente da parte dei cittadini.

All'interno della prospettiva contemporanea, inoltre, la deliberazione svolge diverse funzioni complementari (Raffini, L. 2010):

- *Funzione legittimante*: una decisione è tanto più accettabile quanto più deriva da un processo trasparente di discussione razionale, fondato su argomenti e non su interessi;
- *Funzione cognitiva*: la discussione politica permette di confrontare diverse visioni e di compensare i limiti della razionalità individuale;
- *Funzione civico relazionale*: la condivisione di tempo, argomenti e obiettivi comuni rafforza la coesione tra partecipanti e genera un senso di appartenenza alla comunità politica.

Negli ultimi anni, la teoria deliberativa ha avuto un ulteriore sviluppo, rivalutando il ruolo delle emozioni (Nussbaum, M. 2014). E' richiesto, ad integrazione dell'uso della ragione, un impegno emotivo in termini di compassione, solidarietà ed empatia che rappresentano quindi componenti indispensabili del "buon ragionamento pubblico". Le emozioni non sono assolutamente in contrasto con la deliberazione, anzi, la rendono maggiormente autentica e capace di tener conto delle dimensioni morali di problemi collettivi.

Il modello deliberativo, ad ogni modo, non è di certo privo di tensioni. Autrici come Chantal Mouffe, hanno criticato apertamente l'eccessiva fiducia nella razionalità del discorso, sostenendo che la politica non può essere depurata dal conflitto e dal potere (2000). È stato lo stesso Habermas, (citato in precedenza), che in opere più recenti ha evidenziato i rischi di esclusione impliciti all'interno di uno schema di questo tipo, che può infatti privilegiare chi possiede delle competenze linguistiche e culturali più alte. L'autore ha riconosciuto quindi, che la qualità deliberativa non si misura dal raggiungimento del consenso ma dalla *discorsività* e *sincerità* del confronto (Habermans, J. 2022).

1.3.1 Le condizioni di efficacia del modello partecipativo – deliberativo

Affinché un processo partecipativo – deliberativo possa produrre effetti concreti e duraturi, occorre non solo prevedere procedure di consultazioni, ma è necessario creare un vero e proprio *ecosistema democratico favorevole* (Dryzek, J.S. 2000).

Detto ecosistema, deve esser costituito da:

- *Cultura civica;*
- *Mediazione professionale;*
- *Informazione trasparente;*
- *Responsabilità politica.*

Una prima condizione concerne la maturità della *cultura civica*; si fa riferimento al fatto che la partecipazione può produrre i suoi frutti solo in quelle società dove il cittadino percepisce la sfera pubblica come un bene proprio e non come un ambito estraneo. In assenza di tale predisposizione, il rischio concreto è che i processi si riducano a spazi di protesta o di mera rivendicazione, incapaci di generare apprendimento collettivo.

Un secondo aspetto, è la *qualità dell'informazione*; infatti, nessuna deliberazione può definirsi autentica se i partecipanti non dispongono di dati accurati, di scenari alternativi e di un linguaggio accessibile. L'amministratore ha, tra i suoi compiti, quello di rendere l'informazione pubblica, neutrale e verificabile rendendo trasparente le motivazioni delle scelte prese e gli effetti economici di esse.

Terzo elemento riguarda la *facilitazione del dialogo*, all'interno del quale bisogna scongiurare l'emergere dei conflitti di interesse e divergenze di valore. È inevitabile quindi, mettere in atto un lavoro di mediazione condotto da figure imparziali, in grado di tradurre linguaggi settoriali in linguaggi condivisi.

Altra condizione cruciale è la *continuità istituzionale*, tanto è vero che, i processi partecipativo – deliberativi non devono diventare semplici eventi isolati o, peggio ancora, iniziative legate al ciclo politico di una singola amministrazione, piuttosto bisogna inserirli all'interno di una strategia di lungo periodo capace di integrare la partecipazione nei momenti centrali del processo decisionale.

1.4 Dalla democrazia deliberativa alla co-produzione: il passaggio all'azione pubblica

L'analisi delle condizioni di efficacia del modello partecipativo deliberativo mette in luce come la qualità della partecipazione non dipenda esclusivamente dall'apertura formale degli spazi decisionali; difatti, elementi quali la cultura civica, la mediazione professionale e la continuità istituzionale diventano delle vere e proprie infrastrutture democratiche e non solo prerequisiti normativi.

Capita spesso che laddove tali condizioni siano soddisfatte, la democrazia deliberativa incontra un limite rilevante qualora il confronto pubblico non trovi un effettivo sbocco nella fase di attuazione delle politiche. Quindi, è proprio qui che emerge l'esigenza di un ulteriore avanzamento concettuale, con il fine ultimo di ridurre lo scarto che si crea tra decisione condivisa e azione amministrativa.

Il concetto di co-produzione si configura in tale prospettiva come una naturale estensione della democrazia deliberativa: se la deliberazione mira alla costruzione di preferenze informate mediante il confronto tra attori, la co-produzione ne amplia la portata, riconoscendo ai cittadini un ruolo attivo non solo nella fase di definizione delle scelte, ma anche in quella di implementazione e gestione dei servizi.

L'idea di co-produzione rappresenta una delle trasformazioni più importanti nella teoria e nella pratica dell'amministrazione pubblica, rappresentando una modalità attraverso cui i cittadini possono svolgere un ruolo attivo nell'ambito dell'amministrazione pubblica. Il termine viene introdotto da Elinor Ostrom per superare la dicotomia tra "produttori" e "consumatori di servizi" (1999).

L'autrice, attraverso l'osservazione empirica dei diversi contesti locali, come i servizi sulla sicurezza urbana e la manutenzione delle aree verdi, spiega come la qualità di questi spesso dipende fortemente dal grado di coinvolgimento dei cittadini. Parliamo quindi, di un approccio di matrice istituzionalista, dove si sottolinea che l'efficienza e la sostenibilità dei servizi pubblici non deriva solo dall'azione dello Stato, ma da un ecosistema di interazioni in cui risorse pubbliche e private si combinano in modo sinergico. L'emersione del concetto nasce in risposta al paradigma del *New Public Management*, in cui, il cittadino, da soggetto titolare di diritti, veniva sempre più concepito come "cliente" da soddisfare. La rilevanza della co-produzione è enfatizzata negli anni Duemila, con l'affermarsi della *New Public Governance* che, a differenza del precedente paradigma, considera i servizi pubblici come un risultato multi-attore in cui pubbliche amministrazioni, cittadini, imprese, università e organizzazioni del

terzo settore interagiscono per rispondere a bisogni complessi. Le pressioni economiche e la scarsità di risorse, amplificate dalle crisi fiscali, in particolare quella del 2008, hanno spinto i governi a cercare modalità tutte nuove di produzione dei servizi, per aumentare l'efficacia delle politiche.

A livello operativo, la co-produzione ha trovato applicazione in diversi ambiti passando dai servizi educativi alla sanità. Una pratica che viene considerata applicazione del paradigma della co-produzione è quella del Bilancio Partecipativo, che prevede il coinvolgimento dei cittadini nel processo di bilancio con un possibile effetto su varie tematiche e politiche pubbliche.

1.5 Le ambiguità e le linee evolutive della co-produzione

Come ha osservato Brandsen, la letteratura sull'argomento è attraversata da una notevole eterogeneità concettuale; di conseguenza, la mancanza di una definizione condivisa ha prodotto negli anni una proliferazione di significati, talvolta incoerenti tra di loro (2018).

La co-produzione, nella sua formulazione più ampia, viene descritta come la collaborazione volontaria e attiva tra cittadini e operatori pubblici ma, in questa definizione, ci sono troppe interpretazioni divergenti a seconda del momento in cui i cittadini intervengono e del grado di influenza che esercitano.

Autori come Alford, ad esempio, propongono un approccio più circoscritto, concentrandosi sulla *fase di erogazione*: si parla in sostanza di co-produzione solo quando il cittadino contribuisce direttamente alla produzione del servizio, partecipando alle attività o fornendo risorse materiale e immateriali (Alford, 2016).

Altri, come Loeffler, invece sostengono una visione più olistica, estendendo il concetto all'interno ciclo di vita del servizio pubblico, ovvero dalla pianificazione alla valutazione (Loeffler, 2021).

Il concetto di co-produzione, quindi, si distingue dalle altre forme di interazione con la pubblica amministrazione perché presuppone la libera scelta del cittadino di contribuire, senza alcuna tipologia di obbligo giuridico o coercitivo. Ecco perché, tale principio esclude categoricamente tutte quelle attività obbligatorie, come le partnership istituzionali che coinvolgono esclusivamente soggetti organizzati (aziende, enti o ONG), senza una partecipazione attiva da parte dei cittadini.

Se la *partecipazione* (come riportato a più riprese in questo capitolo), implica il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali e la *co-creazione*, evidenzia, invece, la capacità di generare insieme nuovi valori, idee e soluzioni; allora, la *co-produzione* rappresenta la sommatoria dei due aspetti.

1.6 Il modello analitico della co-produzione

L'elaborazione di Tina Nabatchi, Alessandro Sancino e Mariafrancesca Sicilia, rappresenta uno dei contributi più influenti, per la comprensione, del fenomeno della co-produzione.

Il modello proposto dai tre studiosi, si fonda principalmente, sulla costruzione di una griglia interpretativa, articolata in tre dimensioni, perennemente in relazione l'una con l'altra (Nabatchi, T., et al, 2017):

- Who: il livello del coinvolgimento;
- When: la fase del ciclo del servizio;
- What: la natura del valore generato

Nella dimensione del “Who”, a seconda del numero e della tipologia di attori coinvolti, si ramificano tre livelli:

- *Co-produzione individuale*: l'interazione avviene tra singolo utente e singolo operatore pubblico. Si parla di relazione diretta e personalizzata, in cui la collaborazione soddisfa un bisogno specifico del singolo soggetto. Un esempio può essere il rapporto tra un insegnante e uno studente nella definizione di un piano di apprendimento specifico. Il beneficio è chiaramente di sola natura personale;
- *Co-produzione di gruppo*: siamo ad un livello intermedio, tant'è che si collocano qui i processi che coinvolgono gruppi di cittadini, accomunati da interessi o bisogni simili e che interagiscono con operatori pubblici per migliorare un determinato servizio o problema comune. Un esempio sono i comitati di genitori che collaborano con le scuole per l'inclusione di studenti con disabilità. I benefici sono quindi personali (per i membri del gruppo) ma

anche sociali nella misura in cui i risultati producono un riscontro reale positivo per la comunità nel suo complesso.

- *Co-produzione collettiva*: è il terzo livello, ovvero quello in cui una molteplicità di cittadini (spesso organizzati in modo istituzionalizzato) collaborano con una o più entità pubbliche, per affrontare questioni di interesse generale. È la forma più vicina al concetto di “partecipazione civica strutturata” dato che mira a generare benefici diffusi. Esempio tipico è proprio il bilancio partecipativo (di cui ci occuperemo nello specifico all’interno dei prossimi paragrafi) dove, la collaborazione assume un carattere deliberativo e produce risultati tangibili sul piano collettivo, come politiche maggiormente inclusive, riduzione delle emissioni e miglioramento della qualità urbana.

La dimensione del “When”, invece, riguarda il momento in cui la collaborazione si manifesta all’interno del ciclo di vita del servizio pubblico. Anch’esso è articolato in quattro fasi distinte:

- *Co-commissioning*: è la fase iniziale, in cui cittadini ed amministrazioni individuano le priorità di intervento e le risorse da destinare. È una fase molto delicata, dato che implica la condivisione del potere di indirizzo. La definizione partecipata delle priorità di bilancio o l’identificazione dei target di un programma ambientale ricadono in questo stadio.
- *Co-design*: è quella fase in cui gli attori coinvolti contribuiscono in maniera congiunta alla progettazione del servizio, dove le prospettive e l’esperienza degli utenti vengono integrate nella pianificazione. La co-progettazione di spazi urbani, attraverso laboratori di design partecipato ne è un chiaro esempio.
- *Co-delivery*: è il momento esecutivo, dove cittadini e operatori pubblici collaborano nella fornitura del servizio; si lega quindi ad una dimensione “produttiva” in senso stretto. Supponiamo, a titolo di esempio, il coinvolgimento dei diversi attori, a campagne di monitoraggio della pulizia degli spazi pubblici;
- *Co-assessment*: siamo all’ultima fase del ciclo che riguarda la valutazione condivisa della qualità e dell’efficacia dell’impatto dei servizi pubblici. La collaborazione è quindi orientata al passato per valutare ciò che è stato

realizzato, in cui i cittadini, per esempio, possono contribuire con valutatori civici fornendo dei feedback o collaborando alla raccolta di dati sulle performance ottenute.

Il terzo asse, vale a dire quello del “What” riguarda la natura dei benefici generati distinguendo in sostanza due categorie, ossia:

- *Benefici personali*: riguardano sostanzialmente il miglioramento delle condizioni individuali del cittadino partecipante quali soddisfazione, empowerment e apprendimento;
- *Benefici sociali*: si riflettono sulla collettività nel suo complesso, come la coesione sociale, la sostenibilità ambientale e la riduzione dei costi.

Bisogna precisare un aspetto in merito a questi ultimi due temi esposti; la relazione tra i piani non è lineare, difatti, la somma dei benefici individuali non sempre dà come risultato quello coincidente con il beneficio collettivo. Perciò, è la combinazione equilibrata tra interesse personale e valore pubblico (che tratteremo all’interno del prossimo capitolo) a consentire ai processi di co-produzione di essere sostenibili nel lungo periodo.

All’inizio del paragrafo, ho fatto, non a caso, un accenno ad una *griglia interpretativa* che scaturisce da tutte queste dimensioni trattate, perché combinando i tre livelli “Who” con le quattro fasi “When” il risultato finale non è altro che una matrice concettuale tre per quattro che descrive le varie possibili tipologie di co-produzione che scaturiscono dai vari accostamenti.

Ad esempio, alcune combinazioni che possono configurarsi sono:

- *Co-commissioning individuale*: si manifesta quando un cittadino collabora con un assistente sociale per definire un piano di intervento personalizzato;
- *Co-design collettiva*: si realizza, quando un’amministrazione e una comunità intera elaborano assieme un piano urbano;
- *Co-assessment di gruppo*: avviene quando un gruppo di utenti partecipa alla valutazione di un servizio.

1.7 Le sfide e i limiti della co-produzione

Una delle sfide più delicate inerenti alla co-produzione concerne la *capacità inclusiva* di essa. Sebbene venga spesso dipinta come pratica democratica e aperta, in realtà potrebbe portare all'esclusione di alcuni gruppi vulnerabili. Vari esperti del settore hanno manifestato come il modello, talvolta, porti ad un ampliamento del divario tra cittadini "attivi e "passivi" (Jakobsen, M., et al, 2013). Con il fine ultimo di eludere questo rischio, è indispensabile introdurre meccanismi di supporto quali:

- *Facilitazione;*
- *Mediazione linguistica;*
- *Formazione digitale;*
- *Accessibilità universale.*

In verità, è presente anche un ulteriore limite che è prettamente di natura politica, ovvero la *genuinità della partecipazione*. Secondo Jakobsen, spesso la collaborazione si traduce in una sorta di consultazione controllata, dove i cittadini vengono chiamati a convalidare decisioni già prese senza poter incidere effettivamente sulle scelte pubbliche.

In aggiunta, un'altra criticità riguarda la *sostenibilità nel tempo* dei processi di collaborazione perché, spesso, molti progetti nascono come sperimentazioni locali ma si estinguono una volta terminato il ciclo di risorse. La mancanza di istituzionalizzazione è la causa principale della discontinuità: senza strutture permanenti, budget dedicati e procedure stabili, la collaborazione resta confinata alla dimensione della "buona pratica", incapace di produrre reali cambiamenti.

Anche la *complessità metodologica* rappresenta una sfida non di poco conto; infatti, la co-produzione produce degli esiti multidimensionali (economici, sociali, relazionali e cognitivi) che difficilmente possono essere catturati da indicatori tradizionali. Gli approcci quantitativi, utili per la misurazione delle performance, non riescono a cogliere la dimensione qualitativa dei processi deliberativi, al contrario quelli qualitativi rischiano di rimanere descrittivi e poco generalizzabili.

A queste difficoltà, si aggiunge poi la *resistenza culturale* interna alle amministrazioni. Molti funzionari considerano questo modello come un'invasione del personale ambito di competenza che può minacciare la propria autorità professionale, mettendo in discussione il ruolo ormai da loro consolidato.

Infine, un'ulteriore questione concerne la *dimensione tecnologica* che può, senza dubbio, peggiorare la qualità del dialogo, non solo per le ragioni sopra descritte (si privilegiano i soggetti con maggiori competenze digitali) ma anche perché fattori come la velocità e la superficialità del dibattito digitale possono compromettere la qualità deliberativa, riducendo la co-produzione a una somma di click più che ad un processo di riflessione di gruppo.

Sul piano organizzativo, per tutte queste ragioni, la co-produzione necessita di cambiamenti nella cultura amministrativa, che difatti deve evolversi passando da logiche verticali e gerarchizzate a modelli adattivi, in modo da poter sviluppare nuove competenze relazionali per gestire il dialogo con i cittadini. Effettivamente, molti esperti sul tema sostengono che migliorare l'aderenza dei servizi ai bisogni reali riduce gli sprechi dovuti a progettazioni calate dall'alto e accresce la capacità di apprendimento delle amministrazioni.

1.8 La co-produzione nella ricerca internazionale

C'è un'indagine, condotta da Jukic su oltre 139 articoli indicizzati nella banca dati Web of Science, che evidenzia come la letteratura sul tema della co-produzione e co-creazione abbia registrato un incremento marcato a partire dal 2015.

Questo dato non è casuale; difatti riflette la maturazione di un nuovo paradigma di governance, che ha trovato terreno fertile nel contesto delle strategie europee per l'innovazione amministrativa e nell'interesse crescente delle organizzazioni internazionali come OECD e Commissione Europea. L'intreccio fra interesse accademico e promozione istituzionale dimostra come tali modelli non sono più soltanto argomenti di riflessione teorica, ma si configurano come componenti strutturali delle politiche di modernizzazione del settore pubblico. È doveroso

specificare che il loro sviluppo è stato sostenuto dall'influenza diretta dei programmi di finanziamento internazionali e dalla volontà politica di rinnovare la pubblica amministrazione in chiave partecipativa e sperimentale.

La distribuzione geografica delle scuole di pensiero coinvolte è concentrata maggiormente nell'Europa Settentrionale e Occidentale, parliamo quindi di amministrazioni anglosassone e nordica (da sempre più aperte alla partecipazione civica e alla responsabilità condivisa). In queste culture, infatti, l'autonomia dei cittadini e il pluralismo amministrativo rappresentano delle precondizioni fondamentali per la collaborazione. In questi contesti amministrativi pluralisti, la governance locale è fortemente radicata e la fiducia nei confronti delle istituzioni è alla base del rapporto (Jukic, T. 2019).

In contrapposizione, l'Europa meridionale e orientale risulta meno rappresentata nella letteratura, probabilmente a causa di culture amministrative più gerarchiche e meno attente all'importanza delle reti di governance. In questi contesti quindi, la co-produzione è prevalentemente episodica.

Ad ogni modo, laddove tali modelli vengono implementati, i principali ambiti di applicazione della co-produzione risultano essere quelli del welfare, seguiti dal settore sanitario e dalle politiche ambientali. In questi settori, la letteratura evidenzia come il coinvolgimento diretto dei cittadini (intesi come utenti finali dei servizi pubblici e come portatori di bisogni reali) rappresenti l'elemento cruciale dei processi di co-produzione.

Di gran lunga più limitata appare invece la presenza strutturata di altri attori sociali, quali imprese, organizzazioni del terzo settore, associazioni di categoria o soggetti economici organizzati. Tali attori, pur essendo rilevanti in termini di risorse e capacità di innovazione, vengono coinvolti in modo marginale, senza assumere un ruolo paritario nella definizione e nella produzione dei servizi.

Questo squilibrio sottolinea come, nella maggior parte delle esperienze analizzate, la co-produzione sia ancora concepita prevalentemente come una relazione bilaterale tra amministrazione pubblica e cittadini, piuttosto che come processo multi-attore. Il

risultato spesso determina una configurazione dove i cittadini assumono il ruolo di protagonisti diretti, mentre gli altri attori sociali vengono considerati come partner accessori, chiamati ad intervenire in fasi specifiche o solo su alcuni aspetti più tecnici.

La co-creazione e la co-produzione si trovano attualmente in un punto in cui le diverse discipline (siano esse di amministrazione pubblica, di sociologia organizzativa, di scienze politiche) le interpretano con approcci differenti adattandoli ai vari contesti culturali e istituzionali. Non è un caso, infatti, che ci sia sempre più attenzione al concetto di co-produzione interna, ovvero collaborazione tra diversi dipartimenti di una stessa amministrazione. Non ci si limita quindi al rapporto tra pubblico e cittadini, ma si includono anche le dinamiche organizzative intra-istituzionali, in cui la cooperazione e la condivisione di conoscenze diventano fattori chiave per l'innovazione.

1.9 La prospettiva giuridico-istituzionale

L'idea di democrazia partecipativa e deliberativa ha trovato progressivamente spazio anche all'interno della riflessione giuridica, che ne ha indagato la compatibilità con le strutture dello Stato costituzionale di diritto. Se la teoria politica ne aveva individuato il valore come strumento di emancipazione civica e di miglioramento della qualità delle decisioni, la dottrina giuridica ha tentato di tradurre questi principi in norme e istituti.

In Italia, il riferimento normativo fondamentale è l'articolo 118, quarto comma, della nostra Costituzione, secondo cui "lo Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Tale disposizione ha introdotto in maniera innovativa nel tessuto costituzionale il principio di sussidiarietà orizzontale, che amplia il concetto di cittadinanza attiva, superando la tradizionale separazione tra amministrazione e società civile. In questa prospettiva Costituzionale, la partecipazione non è dunque un'eccezione concessa, ma un vero diritto politico di nuova generazione, coerente con la concezione pluralista dello Stato delineata dalla Carta Repubblicana.

È quindi riconosciuto il valore del principio partecipativo come elemento essenziale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Si definisce la partecipazione dei cittadini come "espressione concreta del principio democratico", legittimando le iniziative locali di autogoverno civico e i regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni.

Parallelamente, l'introduzione del Codice dell'Amministrazione Digitale (D.lgs. 82/2005) ha esteso questa logica all'ambito tecnologico, affermando che l'uso delle tecnologie informatiche deve servire a migliorare la trasparenza, la partecipazione e la qualità dei servizi pubblici. Le amministrazioni, si specifica, devono favorire la partecipazione dei cittadini al processo democratico, riconoscendo, di conseguenza, il valore della partecipazione digitale come diritto di cittadinanza.

La dottrina più recente distingue inoltre la partecipazione politica da quella amministrativa. La prima è più ampia e riguarda tutti i cittadini e include la possibilità di incidere sulla formazione delle politiche pubbliche; la seconda, invece, si riferisce agli strumenti di tutela individuale o collettiva previsti dai procedimenti amministrativi. La partecipazione partecipativo – deliberativa appartiene alla prima categoria dato che mira a realizzare un dialogo orizzontale tra cittadini e istituzioni, non vincolato da interessi particolari ma ispirato a finalità di utilità generale (Balduzzi, R., et al, 2024).

2 CAPITOLO. IL VALORE PUBBLICO COME CORNICE INTERPRETATIVA DELL’AZIONE PUBBLICA

2.1 Il valore pubblico: definizione, natura e dimensioni concettuali

Il termine *valore pubblico* già da un po' è uscito dalla nicchia accademica, per diventare una cornice interpretativa in grado di orientare le scelte. Questo spostamento non è moda ma nasce dalla necessità di mettere assieme ciò che la collettività valuta desiderabile, ossia la legittimità democratica e la sostenibilità operativa.

Per evitare che il concetto resti un richiamo generico, è utile chiarire fin da subito che cosa si intenda per valore pubblico. Una delle principali difficoltà del dibattito sul Public Value risiede infatti nel rischio di assumere il concetto come intuitivamente comprensibile, utilizzandolo come etichetta descrittiva senza chiarirne i presupposti teorici e i confini analitici.

Per valore pubblico quindi si può intendere l’insieme dei benefici e dei miglioramenti (sia materiali che non) che l’azione pubblica genera per la collettività e che risultano riconoscibili e difendibili non solo in termini di risultati ma, soprattutto, in termini di correttezza procedurale, equità, fiducia e legittimazione. Tale definizione consente di distinguere il valore pubblico sia dall’efficienza economica, sia dall’interesse pubblico inteso in senso meramente giuridico, ponendo l’accento sulla dimensione valutativa e relazionale dell’azione pubblica (Bozeman, B. 2007).

Le definizioni possono però essere molteplici; la nozione di Public Value non è infatti monolitica, ci sono diverse lenti che la compongono e che si completano a vicenda, ovvero (Bryson, J. 2014):

- *Lente strategico – manageriale*: il compito del dirigente pubblico non è solo di “far bene le cose” ma anche di realizzare risultati socialmente riconosciuti;
- *Lente dei public values*: questo secondo filone ragiona in termini di valori collettivi (equità, diritti, sicurezza e fiducia) che allo stesso tempo vincolano e orientano l’azione pubblica. Non bisogna guardare solo al valore che si produce ma anche a quale valore e soprattutto per chi;
- *Lente psico – sociale*: questa è una lente ancorata alla “psicologia dei bisogni” e serve ad interpretare il Public Value come valutazione intersoggettiva di esperienze pubbliche alla luce di quattro dimensioni principali (morale-etica;

politico-sociale; utilitaristico-strumentale, edonico-estetica). Il valore nasce quando le esperienze con i servizi e gli spazi soddisfano bisogni fondamentali e quindi dove la misurazione non prescinde dalla percezione dei cittadini;

- *Lente della sfera pubblica*: in questo filone invece, si identifica all'interno del valore pubblico, la “vitalità dello spazio civico”. Di conseguenza, si pone particolare attenzione ai luoghi, alle regole e a quelle pratiche che danno senso di appartenenza e permettono di deliberare e co-agire.

In questo senso, le lenti ci permettono di intendere il valore pubblico come un concetto relazionale, ovvero come giudizio sociale e politico che matura dentro specifiche arene e interazioni, e che quindi può crescere e deteriorarsi nel tempo (Benington, J., et al.,2011).

Questa impostazione rende evidente un punto cruciale: il valore pubblico non può essere separato dal significato attribuito all'azione pubblica dei cittadini e dunque non può essere pienamente compreso senza considerarne la dimensione percettiva e simbolica. Ciò vuol dire che la misurazione del valore pubblico (che vedremo nei paragrafi successivi) non può prescindere dalle percezioni, dalla fiducia e dai giudizi che si formano nella sfera sociale, pena la riduzione del concetto ad una variante sofisticata della performance amministrativa.

Un ulteriore elemento qualificante del valore pubblico è la sua intrinseca pluralità. Come mostrano Boltanski e Thevenot l'azione collettiva è valutata sulla base di diversi ordini di giustificazione, ciascuno dei quali definisce ciò che è ritenuto valido e legittimo (1991). Nel settore pubblico, questa pluralità si traduce nella necessità di bilanciare valori spesso in tensione quali efficienza, legalità, equità, fiducia e inclusione, senza poterli ricondurre ad una metrica univoca.

Parlare di valore pubblico vuol dire spiegare come esso si forma nelle relazioni fra individuo e società, senza ridursi a un'agenzia prescrittiva o a un'ideologia di riforma. Inoltre, secondo Meynhardt, bisogna anche chiarire cosa sia il “pubblico”: egli lo intende non come sinonimo di “statale” ma come insieme di rapporti in cui gli attori sono coinvolti, quali (2009):

- *Un programma*;
- *Un'elezione*;

- *Uno spazio civico;*
- *Una regola;*
- *Una procedura.*

Tale impostazione è coerente con la visione proposta da John Dewey, secondo cui il “pubblico” emerge nel momento in cui le conseguenze dell’azione collettiva diventano oggetto di attenzione e richiedono una risposta comune (1927). Il valore pubblico, pertanto, non preesiste all’azione, ma si forma nel momento in cui determinati esiti vengono riconosciuti come significativi per la collettività.

Ne deriva, quindi, che il valore pubblico è l’insieme degli esiti valutativi con cui le persone attribuiscono senso a fatti e decisioni nella sfera sociale, in rapporto a quello che possiamo definire come soddisfacimento dei bisogni fondamentali. La creazione di valore è un processo mediante il quale azioni, istituzioni, servizi e interazioni modificano giudizi soggettivi co-creando valore.

Per orientare ricerca e pratica, Meynhardt propone di leggere i contributi al public value attraverso le quattro P:

- *People;* ovvero competenze e prerequisiti individuali per la creazione di valore;
- *Principles;* quadro normativo e obbligo legale di agire nell’interesse pubblico;
- *Processes;* le pratiche ad alta intensità esperienziale, interfacce istituzionali e interazioni di gruppo;
- *Product;* ovvero il prodotto psicologico che serve a misurare il progresso di questa teoria.

Secondo lo scrittore, il “pubblico” è una rappresentazione interiorizzata che gli individui usano per generalizzare esperienze e giudicare contributi alla società e all’ordine sociale. Public value è uguale al valore percepito che un’organizzazione apporta alla sfera che l’individuo riconosce come società. Meynhardt sostiene che il pubblico non esiste come entità oggettiva e conoscibile, ma come costruzione mentale e simbolica che ciascun individuo forma per orientarsi nella complessità sociale.

Parlare di “pubblico”, in altri termini, significa riferirsi a una percezione condivisa e ad un’immagine interiore della collettività. Il “pubblico” è dentro le persone e non

un'entità esterna e di conseguenza, ogni esperienza è valutata sulla base di come essa modifica la percezione dell'individuo rispetto alla società in cui vive.

Se il valore pubblico è, come emerso, un esito valutativo e relazionale che nasce dall'interazione tra azione pubblica, percezioni individuali e giudizi collettivi, allora il problema principale non è soltanto definire che cosa “vale”, bensì comprendere come l'azione pubblica possa orientarsi in modo coerente verso tale valore in contesti caratterizzati da molteplicità di interessi, vincoli e risorse limitate.

In assenza di un unico criterio oggettivo di valore e in presenza di preferenze pubbliche frammentate e spesso conflittuali, l'azione pubblica non può essere guidata da una razionalità puramente tecnica o strumentale. Essa richiede, piuttosto, un modello di razionalità capace di tenere insieme giudizi di valore, autorizzazione politica e possibilità di attuazione concreta.

È all'interno di questa esigenza di razionalità pratica per l'azione pubblica che si colloca il contributo di Mark H. Moore, il quale non propone una teoria normativa del bene pubblico, ma un modello operativo per orientare le decisioni manageriali in condizioni di complessità e incertezza (1995).

Mark H. Moore ha smontato l'idea secondo cui esiste un “ideale sociale oggettivo” già condiviso su chi debba essere responsabile verso chi, per che cosa e come.

Quando parliamo di Moore, infatti, dobbiamo far riferimento alla sua teoria sul “*Triangolo Strategico*” che deve essere inteso come immagine guida della gestione pubblica e che deve reggersi su tre pilastri principali, quali:

- *Valore pubblico,*
- *Legittimazione e sostegno;*
- *Capacità operativa.*

Prima di dettagliare tali elementi bisogna sottolineare come, nel momento in cui uno dei tre pilastri cede, l'impresa complessiva è a rischio. Questo significa sostanzialmente che il management pubblico deve “toccare” tutti questi vertici con scelte plausibili e difendibili.

Il triangolo strategico è un modello di razionalità pratica per l'azione pubblica, non una teoria normativa del “bene”, né uno schema di project management, piuttosto

bisogna vederlo come una “bussola” che aiuta le organizzazioni a costruire strategie realisticamente attuali, in contesti complessi.

I tre pilastri, che possono essere rappresentati graficamente da cerchi, hanno chiaramente contenuti diversi a seconda della tipologia di organizzazione in cui operano; ad esempio, un’erogatrice di servizi deve soprattutto sostenere flussi finanziari e dimostrare integrità nell’uso di questi fondi, invece, un’organizzazione di attività di “capacity building” deve conquistare sia risorse, ma anche coinvolgimento attivo dei clienti che son parte della soluzione e non semplici destinatari. In altri termini, denaro e licenza di operare non valgono per tutti ma vanno composti in un portafoglio di sostegno che cambia con la missione.

Partendo dal primo vertice, il *public value*, è la ragion d’essere tradotta in risultati osservabili, non è uno slogan elevato, bensì l’insieme dei miglioramenti che devono esistere per giustificare l’azione pubblica. Tali miglioramenti possono essere di cambiamento delle condizioni sociali, del comportamento, della qualità dei servizi oppure aspetti procedurali come equità, legalità e fiducia. Valore pubblico, quindi, è ciò che accresce il benessere collettivo in senso ampio; di conseguenza non esiste un unico criterio (esempio efficienza) poiché le preferenze pubbliche sono frammentate, mutevoli e spesso in conflitto tra loro.

Il valore, inoltre, non coincide con gli output (quante pratiche o servizi sono stati erogati) ma con outcome e impatti (cosa cambia davvero nella vita dei destinatari) e con valori procedurali (giustizia e trasparenza).

Questa architettura serve a due scopi sostanzialmente:

- Chiarire che cosa conti davvero come “valore”;
- Rendere osservabile il progresso mediante una combinazione di indicatori vicini (processi, output, feedback utenti) e lontani (impatti e outcome).

Gli indicatori vicini sono quelli direttamente osservabili nel breve termine e maggiormente sotto il controllo dell’amministrazione. Non misurano ancora il valore pubblico ma costituiscono comunque dei segnali sul corretto funzionamento dell’amministrazione pubblica, infatti concernono elementi quali: rispetto delle tempistiche, numero di servizi erogati e numero di pratiche concluse.

Gli indicatori lontani invece, riguardano gli effetti sostanziali dell'azione pubblica sulle realtà sociali, e sono osservabili prevalentemente nel medio-lungo periodo. Essi rappresentano il nucleo del valore pubblico in senso proprio e includono aspetti quali: maggiore partecipazione civica, aumento dell'uso consapevole dei servizi, miglioramento della qualità della vita e la riduzione delle disuguaglianze.

Ad ogni modo, bisogna evitare di ridurre tutto a pochi outcome finali ignorando gli effetti collaterali e puntare solo ed esclusivamente su misure lontane nel tempo che non aiutino a gestire il quotidiano.

L'impostazione che ci da Moore sul tema è volutamente generale; difatti, che si tratti di giustizia, di salute o di scuola la domanda teorica è la stessa: *quale cambiamento collettivamente desiderabile vogliamo produrre e come lo rendiamo difendibile ed evidenziabile?*

All'interno del secondo pilastro invece, l'autore include i mandati formali (leggi, regolamenti e budget), i mandati politici (indirizzi e coalizioni governative) e il supporto sociale (stakeholder, opinione pubblica e partner). Nel pubblico, infatti, non basta avere una buona idea ma servono *autorizzazione e sostegno*; più legittimità hai e più è facile finanziare, attrarre talenti e ottenere margini di autonomia ma allo stesso tempo tale legittimità è plurale poiché distribuita tra attori diversi e spesso con aspettative differenti. Per tale ragione, la creazione di valore pubblico si misura non solo mediante esiti tecnici ma anche attraverso grandezze politico e relazionali quali:

- Qualità delle relazioni con i finanziatori e loro diversificazione;
- Visibilità e reputazione;
- Autorizzazioni ottenute;
- Compliance;
- Legami con le varie organizzazioni civiche.

La legittimità è una risorsa costitutiva dell'azione pubblica e non un elemento di contorno poiché senza una base autorizzante adeguata, anche una proposta particolarmente brillante e virtuosa rimane su carta o si interrompe alla prima divergenza politica. Ecco perché le domande guida a cui rispondere devono essere: chi

autorizza davvero? Chi può bloccare il processo in futuro? Qual è la soglia di consenso sufficiente per spostare le risorse? Come si costruiscono coalizioni e co-produzione che diano resilienza alla strategia?

Infine, l'ultimo elemento del triangolo è la *capacità operativa*, cioè l'insieme delle risorse, competenze e architetture organizzative/inter-organizzative, che rendono attuabile una proposta di valore pubblico, data una determinata soglia di legittimazione e supporto. Per sviluppare tale pilastro, si rende necessario investire e innovare in maniera mirata in modo tale da portare l'apparato operativo in linea con il valore che si vuole generare. In altre parole, tale capacità non è altro che la possibilità effettiva di trasformare il denaro pubblico e autorità legali in risultati osservabili mediante dei programmi e transazioni con destinatari e partner.

I tre elementi appena descritti sono rappresentati, sinteticamente, nella *Figura 1* che ci consente di visualizzare in maniera immediata le relazioni reciproche presenti tra i vertici del triangolo.



Figura 1 - Triangolo strategico del valore pubblico. Fonte: Moore (1995)

Il triangolo sposta l'attenzione da un'idea astratta di "interesse pubblico" a una pratica deliberativa; difatti, si valuta e ci si chiede che *cosa fare qui e ora*, dati i problemi e le preferenze, riconoscendo l'ultima parola alla politica elettiva ma rivendicando ai manager un ruolo propositivo e riflessivo nel delineare il valore e nel costruire le cosiddette coalizioni di sostegno.

Autori come Sancino, ad esempio, riprendendo il concetto del triangolo di cui sopra, hanno proposto una versione multi-attore che porta al centro attori, pratiche, sfere d'azione e problemi pubblici, riaffermando che la produzione di public value avviene in democrazia e dentro uno specifico ambiente organizzativo (2017). Il manager pubblico opera come mediatore "in alto" verso l'ambiente autorizzativo ed "in basso" verso i destinatari, sviluppando diplomazia e story-telling per tenere insieme i tre vertici in contesti fluidi.

Sancino parla del *public management* attraverso "domini" (decisioni, responsabilità e risorse) che non stanno in un solo perimetro ma circolano fra le varie organizzazioni pubbliche, le reti e gli spazi civici (2017):

- *Dominio dell'organizzazione pubblica*, ovvero quello istituzionale, comprende i rappresentanti politici e gli esecutivi nominati. In esso vivono quindi legalità, responsabilità formali, sistemi di merito e professionalità, cioè il luogo dove si traducono gli indirizzi politici in procedure e servizi;
- *Dominio inter-organizzativo*; quindi le reti, ovvero configurazioni stabili di relazioni fra attori mutuamente dipendenti, attivate per scopi pubblici non conseguibili dal singolo. La logica è di piena collaborazione di obiettivi, risorse, rischi e standard;
- *Dominio civico*; ossia le arene, piattaforme ed ecosistemi dove pubblico e società si incontrano per la deliberazione e la co – progettazione. È in questo dominio che si alimenta la sfera pubblica, con effetti diretti su fiducia, legittimazione e apprendimento.

Continuando sulla linea dettata da Sancino, scriviamo che il paradigma della creazione di valore pubblico richiede necessariamente amministrazioni interdipendenti che operino con attori pubblici, privati e non profit secondo modelli collaborativi (2022).

Le *collaborative governance* è l'insieme di processi e strutture decisionali che coinvolgono, in modo costruttivo, attori attraverso i confini di agenzie, livelli di governo e sfere pubbliche, private e civiche per realizzare finalità difficilmente raggiungibili altrimenti.

Ecco perché, in tale contesto, nascono le *reti* e le *collaborative innovation e il place-based*. Le prime non sono altro che pattern stabili di relazioni tra attori dipendenti reciprocamente e formati attorno a problemi. Si formano sulla base di due elementi essenziali:

- Design istituzionale: caratteristiche della rete, posizione dei vari attori coinvolti e regole d'accesso,
- Processo di gestione: si parla in questo caso di regole di interazione, esplorazione dei contenuti, assetti organizzativi e guida delle interazioni.

La *collaborativa innovation*, invece, concerne l'innovazione in rete che valorizza l'intelligenza collettiva e l'apprendimento distribuito. Ovviamente essa richiede competenze individuali, interpersonali e di gruppo.

Infine, i *place-based*, ossia i luoghi, rappresentano l'unità in cui i cittadini sperimentano l'amministrazione pubblica e la democrazia. Leggere la co – produzione mediante questa prospettiva aiuta a capire come il contesto e la scala alla fine caratterizzano la leadership, la collaborazione e il valore. La lente *place-based* rende chiara e visibile chi fa che cosa, con chi e come, in che arene e con quali esiti percepiti dal pubblico, a conferma del fatto che il *public value*, può essere co-creato anche fuori dai confini formali del settore pubblico, ma in relazione con esso. Degli esempi che ci propone Sancino sono, le campagne di raccolta fondi e programmi di riciclo promossi da gruppi di residenti e i servizi mensa per popolazioni marginalizzate; ovvero tutti casi in cui si evidenzia come la co – creazione possa partire da un discorso di leadership di luogo.

Tutto ciò crea valore dato che la collaborazione consente un pooling di risorse e sfruttamento di vantaggi comparati dei vari settori, aumentandone la capacità di

pianificare e affrontare problemi complessi e migliorando la qualità e accessibilità dei servizi.

Alford & O’Flynn riprendono il concetto di “triangolo strategico” e lo difendono dalle critiche che, negli anni successivi alla pubblicazione, erano emerse da scrittori quali Rhodes e Wanna.

Secondo loro, il valore pubblico, nella visione di Moore, stava diventando una prescrizione etica camuffata da teoria.

Alford & O’Flynn mostrarono invece, che il triangolo funzionava su ben tre registri (2009):

- *Diagnostico*, poiché fotografa il valore pubblico e le capacità operative;
- *Progettuale*, dato che illustra che tipologia di valore si vuole generare e quanto esso è politicamente legittimo e fattibile;
- *Analitico*, dal momento che c’è un’effettiva valutazione di quanto i manager considerano realmente tali fattori.

L’utilizzo retorico del termine non è mai stato l’obiettivo finale che Moore si è prefissato; i due autori, protettori della sua ideologia, infatti, sottolineano come molta produzione di valore pubblico alla fine non è mai riconducibile a dei prezzi o a dei costi; di conseguenza esso non può coincidere, con un modello unidimensionale di performance, ma non per questo bisogna giudicarla come pura retorica o come elemento irrilevante.

Inoltre, era presente anche un’altra accusa che veniva mossa nei confronti del pensiero di Moore, il fatto che il Public Value spingeva i dirigenti a fare sostanzialmente politica. I due autori, però, spiegarono che in realtà, non veniva spostata la sovranità dagli eletti ai manager ma viene chiesto loro di fare delle proposte, delle negoziazioni e di rendere conto agli eletti. Questo chiaramente esige che i manager abbiano delle abilità politiche ma non si può di certo parlare di “usurpazione dei ruoli”, ma piuttosto di capacità nel tenere assieme merito sostantivo, legittimazione politica e fattibilità.

2.2 Dall'Amministrazione Tradizionale alla Public Value Governance

Il mondo dell'azione pubblica è diventato intrinsecamente reticolare e interdipendente, quindi l'amministrazione tradizionale, fondata su gerarchia, regole e procedure non può più funzionare in contesti mutevoli dove sono presenti aspetti quali l'incertezza e la necessità di collaborare con molteplici attori. Il modello tradizionale della pubblica amministrazione nacque tra la fine del XIX secolo e la prima metà del XX secolo, ovvero in un'epoca di forte fiducia nello Stato (visto come correttivo dei fallimenti del mercato), industrializzazione e specializzazione.

Le caratteristiche di questa tipologia di amministrazione sono:

- *Obiettivi su input e procedure;*
- *Accountability gerarchizzata;*
- *Interesse pubblico scelto dai politici o esperti della materia;*
- *Deliberazione tramite burocrazia;*
- *Monopolio del settore pubblico.*

Il problema di tale modello era, senza dubbio alcuno, l'evidente incapacità della burocrazia tradizionale di dare voce al pubblico.

Anche il successivo New Public Management, ovvero il modello focalizzato sulle performance, il mercato e il "cliente", alla fine ha portato ad avere una frammentazione dell'azione collettiva, sacrificando in molte occasioni valori come l'equità e responsabilità democratica. Esso si afferma con la sfiducia nel "big government" e con una preferenza distinta per la concorrenza, per gli incentivi e per la centralità dell'utente finale. C'è quindi una separazione netta tra politica e gestione, e la visione dei cittadini come clienti.

Le caratteristiche di questa tipologia di amministrazione sono:

- *Obiettivi su input-output e value for money;*
- *Cittadino come consumatore;*
- *Deliberazione tramite il mercato o le agenzie a distanza;*
- *Management distinto dalla politica ma sorretto da target e misurazione;*

Il limite di quest'altro modello invece, risiedeva, nell'eccessiva semplificazione della democrazia operata che tendeva, in maniera inesorabile, a trasformare i cittadini in consumatori e la vita pubblica in un'arena competitiva.

Nel nuovo modello di Public Value Governance i manager devono ora essere in grado di apprendere, collaborare e mobilitare le risorse oltre l'autorità formale (Stoker, G., 2006). L'obiettivo ultimo di questo nuovo paradigma è la creazione di valore pubblico non come semplice sommatoria delle preferenze individuali ma come costruzione collettiva – deliberativa tra eletti, funzionari e stakeholder. Il raggiungimento del public value dipende da azioni riflesse e dalla selezione pragmatica di quelli che sono i meccanismi di intervento e facendo grande affidamento alle reti di deliberazione. Quindi, le nuove particolarità di questo approccio sono:

- *Obiettivo di valore pubblico;*
- *Manager visti come registi di reti di deliberazione;*
- *Interesse pubblico realizzato all'interno di processi interattivi;*
- *Strumenti scelti pragmaticamente e condivisione tra settori.*

Anche l'esperto Trygve Throntveit racconta del Public Value Governance come un progetto democratico, che si sforza di superare la rigidità della Public Administration tradizionale e i limiti del New Public Management (2023). Questi ultimi due, benché esprimano modelli opposti, avevano entrambi un grosso problema: tendevano a ridurre la democrazia in una questione pressoché “procedurale” andando a svilire l'idea di cittadinanza.

Il nuovo modello cerca invece di restituire centralità al pubblico come entità democratica e non come somma di preferenze individuali, in sostanza è una governance che si realizza “*con il pubblico e non per il pubblico*”.

Questo implica che, senza reti di fiducia e collaborazione, la democrazia si svuota e la Public Value Governance rimane un puro ideale, così come si rende necessario che i cittadini siano in grado di interpretare e agire insieme rispetto a fatti e valori condivisi mediante pratiche quotidiane di costruzione di *mondi comuni*.

Nella Public Value Governance, difatti, viene demolito il pilastro burocratico a favore di organizzazioni molto più snelle e dotate di autonomia gestionale. Il cittadino in

questo caso subisce una trasformazione sostanziale se paragonato ai modelli precedenti; difatti, non è più il semplice destinatario passivo dell'azione pubblica bensì viene riconosciuto come soggetto attivo nel meccanismo di co-produzione del valore pubblico. Oltre ad esprimere un giudizio sulla qualità tecnica del servizio, il cittadino partecipa alla definizione delle priorità e possibilmente all'erogazione dei servizi.

Il motivo è presto detto, le buone decisioni e l'implementazione richiedono il coinvolgimento di molti stakeholder e la riconciliazione tra democrazia e gestione si ottiene con sistemi di dialogo adatti e corretti nel tempo.

Rimane comunque, secondo alcuni critici, il rischio di “gestire la democrazia” che potrebbe infatti portare ai margini politici e cittadini o viceversa andando a democratizzare eccessivamente la gestione fino ad una situazione di stagno. Proprio, per tali ragioni, sono necessarie operazioni di vigilanza e revisione critica regolari nelle partnership.

Bisogna sottolineare che è scorretto definire il Public Value Governance come una “nuova etichetta”, piuttosto bisogna osservarla come una “cornice democratica” che richiede maggiori responsabilità, maggiore trasparenza e più dialogo per orientare nel miglior modo le strategie.

Facendo un esempio, immaginiamo un programma di sicurezza urbana: nel New Public Management si fissano i vari indicatori quali numero di pattuglie e tempi di risposta, si definisce una parte del servizio e si monitora il costo medio per ogni singolo intervento; con il Public Value Governance, questi output restano importanti ma di certo non sono più sufficienti perché bisogna anche chiedersi quali outcome (riduzione della criminalità), quale legittimità (la comunità ritiene eque le modalità operative), quali capacità (formazione, collaborazione con terzo settore o polizia locale) servono per produrre cambiamenti concreti e sostenuti negli anni. Il giudizio non deve fossilizzarsi sul *quanto è costato* ma su *quanto valore* si è effettivamente creato secondo criteri condivisi e politicamente legittimati. Proprio per questo, lo stesso O'Flynn sintetizza il cambio di modello in questo modo: dal post – burocratico competitivo al post – competitivo collaborativo. Quindi, dove prima dominavano la scena i contratti e le gare, ora bisogna far riferimento alla connessione tra problema-contesto-assetto deliberativo.

Soffermandoci sul ruolo del dirigente pubblico, possiamo scrivere che egli non deve inseguire solo target o KPI, piuttosto ha il compito di:

- *Costruire relazioni;*
- *Facilitare i dialoghi e le delibere;*
- *Combinare gli strumenti (regolazione, spesa, collaborazione, dati, piattaforme);*
- *Valutare guardando agli outcome e agli impatti di sistema;*
- *Apprendere e adattarsi continuamente.*

Non parliamo più di una figura silenziosa ma di un “esploratore” di valore pubblico, che richiede, coraggio professionale e abilità di argomentazione politica. Il manager deve negoziare e spiegare che cos’è il valore ai decisori e allo stesso tempo ascoltare comunità e stakeholder perché, a volte, potrebbe capitare che un servizio di welfare efficiente possa esser percepito come ingiusto dagli attori andando ad erodere fiducia e distruggendo valore.

Le politiche sono poi sempre interconnesse, siano esse riguardanti aspetti quali la sanità, l’istruzione, il lavoro o l’ambiente. Il Public Value Governance difatti, spinge verso la governance di rete, dove conta il saper interloquire dentro e fuori dall’ente, comporre interessi diversi e condividere informazione e chiarezza degli scopi.

Certamente anche in questo modello, bisogna prestare attenzione ai costi di transazione, i rischi informativi, le specificità degli asset e solo successivamente selezionare la forma che minimizza i costi complessivi e massimizza il valore.

Riprendendo Moore, scriviamo come egli sottolinei il fatto che i manager pubblici siano vincolati politicamente quanto i manager privati lo sono dagli investitori (1994).

Il problema è che le richieste politiche sono molteplici e mutevoli, perciò, occorre immaginazione manageriale per tradurre quelle aspirazioni in finalità praticabili, mentendo però l’organizzazione flessibile. In altri termini, come il privato legge il mercato economico, così il pubblico deve leggere il mercato politico.

Comunque, non è possibile espellere la politica dalla definizione di valore pubblico delegandola a professioni, tecniche o metriche di soddisfazione. Essa è l’unico modo mediante la quale le società liberali e democratiche creano un “NOI” con scopi

coerenti. Accogliere e interpretare le aspirazioni politiche è per il dirigente pubblico ciò che il mercato è per quello privato, ovvero la condizione per sapere “che cosa vale la pena fare”.

Creare valore equivale a raggiungere gli obiettivi di legge in modo efficiente ed efficace anche se spesso le leggi sono generiche e aprono ad interpretazioni multiple. A volte, dice Moore, per colmare i vuoti normativi, i manager si appoggiano alle comunità professionali: epidemiologi per la sanità o educatori per la scuola; ma tali esperti dovrebbero fissare solamente i mezzi ma in pratica definiscono a volte anche i fini (esempio quanto è sufficiente in difesa lo decide la minaccia percepita dalle forze armate). Ne deriva il chiaro rischio di comprendere preferenze di categoria come valore pubblico.

Pensare in termini di stakeholder non è sbagliato, poiché consente di comprendere la pluralità di attori, risorse e punti di vista che concorrono all'azione pubblica. Tuttavia, secondo Mark H. Moore bisogna prestare attenzione nell'evitare una lettura puramente aggregativa o simmetrica degli interessi. La centralità nella definizione di ciò che deve essere valorizzato spetta ai cittadini attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa e deliberativa; gli altri stakeholder (organizzazioni, gruppi di interesse e imprese) svolgono un ruolo rilevante in termini operativi e di implementazione ma non possono sostituirsi al giudizio politico e democratico nella definizione del valore pubblico.

2.3 La governance delle reti come infrastruttura per creare valore pubblico

Come anticipato in alcuni passaggi dell'elaborato, un elemento che ha progressivamente acquisito importanza riguarda il fatto che la creazione di valore non può essere compresa, né valutata, prescindendo dagli assetti di governance attraverso cui l'azione collettiva viene organizzata.

Soprattutto nei contesti caratterizzati da frammentazione istituzionale, la governance non rappresenta un semplice supporto tecnico all'azione amministrativa, ma una vera e propria condizione di possibilità della creazione di valore pubblico, dato che definisce le regole, i ruoli e meccanismi mediante cui l'azione collettiva può essere coerente, sostenibile e legittima (O'Toole, L. 1997). Il Public Value non scaturisce

come risultato diretto di decisioni isolate o di singole politiche di settore, bensì come esito di processi di coordinamento che coinvolgono organizzazioni autonome, portatrici di interessi/risorse e mandati differenti.

Se i problemi pubblici sono strutturalmente reticolari, allora anche la creazione di valore pubblico deve essere analizzata a livello di sistemi di governance e non esclusivamente attraverso la considerazione dell'operato e della performance delle singole organizzazioni. L'autore O'Toole sottolinea come le reti non possano essere trattate come semplici contesti ambientali dell'azione amministrativa, ma debbano essere considerate come unità analitiche autonome, dotate di proprie dinamiche, ma governate mediante relazioni interdipendenti tra i diversi attori (1997).

Il tema della governance, quindi, rientra all'interno del paradigma del public value dato che nelle democrazie contemporanee la questione rilevante non è tanto la scelta tra mercato e gerarchia, quanto la capacità di disporre di forme di governo adatte a contesti multilaterali. La generazione e la valorizzazione dell'azione pubblica, in sostanza, non può avvenire attraverso modelli di gestione fondati su catene di comando lineari o su meccanismi legati alla concorrenza, ma richiede assetti capaci di mobilitare consenso, cooperazione e capacità operative in ambienti caratterizzati da autorità distributiva (Provan, K., et al, 2008). Le reti orientate ai fini collettivi, scrivono gli autori, hanno specifiche forme di governo che consentono di funzionare efficacemente come la coerenza tra la forma di governance ed elementi quali (2008):

- *Numero degli attori coinvolti;*
- *Distribuzione della fiducia;*
- *Grado di consenso sui fini ultimi da perseguire;*
- *Competenze richieste a livello di sistema.*

In questo passaggio Provan illustra come la creazione di valore pubblico non sia il risultato immediato della collaborazione, bensì un esito contingente che emerge esclusivamente quando l'architettura di governance è adeguata a sostenere l'azione collettiva nel tempo (2008). Questo contributo è particolarmente interessante perché non si parla di valore pubblico come qualcosa di pienamente programmabile, né come elemento riconducibile ad output misurabili nel breve termine, piuttosto come un

aspetto che tende a manifestarsi come risultato cumulativo di processi di governance, che riescono a mantenere l'allineamento tra finalità collettive, coordinamento operativo e legittimazione democratica (Emerson, K., et al, 2012).

Tuttavia, anche laddove l'azione pubblica è sostenuta da assetti di governance adeguati, il valore pubblico non si configura come un obiettivo pienamente massimizzabile o come un risultato che possa essere perseguito secondo una logica di "ottimo tecnico" (Bozeman, B., 2007). Al contrario, esso, in molti casi, si genera all'interno di campi di tensione permanenti, nei quali diverse dimensioni del valore entrano in relazione conflittuale, senza poter essere ricondotte ad una gerarchia stabile. La produzione di valore per la collettività, quindi, si distingue radicalmente sia dai concetti economici di efficienza e ottimizzazione, sia dalle logiche manageriali orientate al raggiungimento di target univoci. Difatti, la creazione di valore implica la compresenza di criteri così eterogenei (aspetti relazionali, democratici o procedurali) che non possono essere simultaneamente massimizzati. Una scelta orientata a rafforzare una specifica dimensione, spesso, tende inevitabilmente a generare delle rinunce su altre dimensioni comunque rilevanti (Emerson, K., et al, 2012).

Questi diversi trade-off potrebbero riguardare, ad esempio, il fatto che l'aumento dell'inclusività decisionale e della partecipazione da un lato rafforzano l'accettabilità e legittimità delle decisioni, dall'altro però possono portare ad un rallentamento dei processi decisionali e ad un conseguente aumento dei costi di coordinamento. Al contrario, assetti maggiormente centralizzati e orientati all'efficienza possono invece aumentare la rapidità delle scelte, ma al prezzo di una riduzione del coinvolgimento dei numerosi stakeholder presenti.

Un altro compromesso da accettare concerne il fatto che la creazione di valore pubblico richieda una certa continuità di regole e relazioni considerando che la fiducia e l'apprendimento si costruiscono nel tempo, ma allo stesso tempo, tali assetti possono ostacolare la capacità di rispondere ai cambiamenti (maggiore rigidità istituzionale). Un'analoga logica di trade-off si manifesta anche nel rapporto tra legittimità interna ed esterna. Le configurazioni istituzionali devono essere riconosciute come legittime sia dagli attori che partecipano direttamente ai processi decisionali, che dagli stakeholder esterni che ne giudicano gli esiti. Rafforzare la legittimità interna, ad

esempio mediante processi partecipativi approfonditi, può ridurre la chiarezza dell'azione verso l'esterno o viceversa una forte enfasi sulla visibilità esterna può indebolire il senso di appartenenza degli attori coinvolti (Emerson, K., et al, 2012).

In altre parole, gli autori sopra citati, ritengono fermamente che la governance non debba impegnarsi nel compito di eliminare questi trade-off, quanto piuttosto di renderli espliciti, governabili e pubblicamente difendibili.

2.4 Efficienza economica e Public Value Failure

Nella scelta di “chi deve fornire cosa” la risposta spesso finisce in un linguaggio di mercato rappresentato da soluzioni quali privatizzazioni, contratti e crediti negoziabili. Bozeman si è accorto di questo aspetto e nelle sue opere spiega il perché l'efficienza allocativa e il prezzo, alla fine, sebbene possano avere un vantaggio comunicativo importante, in realtà, producano uno svantaggio all'interno del campo dei valori pubblici.

Se un'industria è efficiente ma produce iniquità e de-umanizzazione, l'ottica che guarda solo al mercato non si accorge minimamente di questi bias, non a caso l'autore evidenzia come può esserci efficienza anche se i “*public value*” falliscono miseramente. Nel momento in cui i valori pubblici principali non si riflettono nelle relazioni sociali, né attraverso il mercato, né attraverso le politiche pubbliche, allora si parla di *public failure* (Bozeman, B. 2002).

Per individuare tali guasti e per pensare ad una vera e propria riallocazione di responsabilità tra pubblico e privato, Bozeman ha identificato ben sette criteri di *public value failure*:

- *Meccanismi di articolazione e aggregazione dei valori*: la politica dovrebbe ascoltare e trasformare preferenze e valori diffusi in decisioni. Quando i meccanismi istituzionali non raccolgono e non processano tali aspetti, si genera un distacco tra ciò che molti cittadini considerano giusto e necessario e le politiche adottate. Ciò si potrebbe manifestare nella maniera in cui temi con consenso stabile nell'opinione pubblica restano fuori dall'agenda, oppure minoranze forti per potere organizzativo prevalgono su maggioranze diffuse.

In questi casi bisogna agire mediante riforme di procedura, quali maggiore tracciabilità dell'ascolto o obbligo di risposta motivata alle consultazioni.

- *Monopoli imperfetti*: alcuni domini sono monopoli pubblici per ragioni di legittimità e coerenza del fine. Se tali domini sono co – gestiti o usurpati da attori non autorizzati, la società perde il controllo sui fini e sui mezzi.

Questo è rilevabile da quelle che potrebbero essere trattative informali con attori esteri oppure privatizzazioni della sicurezza.

Qui, secondo l'autore bisogna chiarire i mandati e i limiti, rafforzare elementi quali formazione, mezzi e controllo interno ed introdurre obblighi di disclosure.

- *Cattura di benefici diffusi*: nel momento in cui quei benefici dichiarati pubblici sono concentrati su pochi gruppi, la promessa di equità si sgretola completamente. Tale aspetto si evidenzia nelle scuole pubbliche con qualità divergente in base al quartiere oppure quando l'accesso alle tecnologie essenziali è vincolato dai diritti di proprietà. In questo caso, per scongiurare ipotesi di questo tipo, bisogna mettere in atto l'imposizione di standard minimi nazionali, clausole IP per preservare usi comunitari delle tecnologie oppure instaurare un processo di distribuzione equa del carico fiscale tra i cittadini in base alla loro capacità contributiva.

- *Scarsità di provider*: spesso tutti sono d'accordo ma nessuno mette in atto le azioni votate. In altri termini, la società può dichiarare un fine come pubblico ma non avere capacità per fornirlo.

Si manifesta mediante la riduzione di professioni chiave nei servizi più sensibili come la sanità.

Bozeman scrive che bisogna agire mediante un processo di sviluppo continuo che potenzia le capacità e le competenze degli individui, organizzazioni e sistemi per raggiungere obiettivi specifici e gestire le sfide ma anche mediante un modello di gestione in cui la pubblica amministrazione affida l'esecuzione di un servizio ad entità da essa stesse controllate, senza ricorrere a procedure di gara pubblica.

- *Miopia temporale*: alcuni fini pubblici sono relativi a più generazioni (esempio la salute cumulativa e le infrastrutture critiche) e quindi, se le politiche

massimizzano benefici immediati spingendo costi sul domani, la risultante non è altro che un fallimento dei progetti. Questo aspetto potrebbe essere evidente quando, per esempio, vengono fatte manutenzioni a bassissimo costo o quando le politiche ignorano l'analisi dei costi di un servizio durante il suo intero ciclo di vita o l'aspetto degli impatti irreversibili.

Una soluzione al tema è quella di scegliere obiettivi vincolati al medio-lungo periodo (come le emissioni ad esempio) oppure vincolando fondi per determinate manutenzioni.

- *Sostituibilità e conservazione*: l'economia cerca sempre compensazioni ma per alcuni valori pubblici, come la salute e la sicurezza non esistono degli equivalenti.

Tali concetti si palesano nei regimi che monetizzano perdite irreversibili o insistono in strumenti quali permessi e indennizzi, migliorando sicuramente l'efficienza dello scambio ma senza garantire l'esito valoriale ricercato.

Bozeman sostiene che per questo bisogna agire fissando standard non negoziabili per i *public value* introducendo soglie invalicabili.

- *Sussistenza e dignità*: se curarsi, abitare ed essere riconosciuti come persone diventano aspetti che vengono "messi in gioco" allora siamo davanti al più alto grado di fallimento come società.

Schiavitù moderne e mercati che strumentalizzano il corpo umano sono le manifestazioni più barbare e incomprensibili di questo tema.

Ci si può comportare mediante reti minime di sussistenza oppure attraverso l'imposizione di divieti a quei mercati che seppur efficienti sono indegni per l'individuo.

Un caso emblematico che Bozeman riporta nella sua opera riguarda un episodio di un'offerta sul sito internet Ebay di un rene ancora da espianare. Le offerte, in quel caso, arrivarono ad oltre cinque milioni di dollari. Il discorso è: se acquirente e venditore stanno meglio, perché impedire tale transazione? L'autore dice che, se da una parte è vero che lo scambio è volontario da l'altra bisogna guardare al costo istituzionale e morale della cosa, ovvero la de-umanizzazione dei corpi trattati come asset o la vulnerabilità dei poveri costretti a monetizzare sé stessi. Ciò spiega come,

anche se tutti gli cambi fossero consapevoli e accompagnati da indennizzi adeguati, resterebbe comunque un deficit di valore pubblico quale dignità e eguaglianza morale che non sono mai beni sostituibili o pienamente monetizzabili.

Ora che abbiamo citato i tre maggiori autori che sono parte del nucleo fondante del concetto di valore pubblico possiamo riassumerli in questo modo:

- Moore: ha una prospettiva manageriale (triangolo strategico), lo scopo ultimo è quello di guidare i dirigenti pubblici nel creare valore così come quelli privati creano valore per gli azionisti;
- Bozeman: ha una prospettiva sociale, i public values si definiscono come consenso normativo su diritti, obblighi e principi e introduce la diagnosi del public value failure offrendo una “mappatura” dei valori pubblici;
- Meynhardt: fonda il concetto di valore pubblico su basi psicologiche e propone una scorecard coerente con questa sua ideologia (argomento trattato all’interno del paragrafo sulla misurazione e sugli impatti della creazione di public value).

Concentrandoci sull’ultimo autore, già citato a più riprese ma non ancora approfondito, annotiamo che egli, facendo riferimento a Johannes Erich Heyde, sostiene che il valore non è né una qualità intrinseca né un mero sentimento soggettivo, piuttosto una relazione tra un soggetto e un oggetto. Tale concezione relazionale è indispensabile poiché consente di ancorare il valore pubblico a processi dinamici di percezione e valutazione, senza ridurlo (come già scritto) ad un dato statico.

Per comprendere come i valori emergano e si consolidino, Meynhardt introduce la prospettiva della “Formal Axiology” (Meynhardt, T.,2009) che indaga gli elementi logici del processo valutativo:

- Il soggetto che valuta;
- L’oggetto della valutazione;
- La base di valutazione;
- Il carattere della valutazione.

Il fondamento psicologico che spinge le persone a valutare qualcosa come positivo o meno, è proprio la base di valutazione. La creazione di valore pubblico è legata alla

capacità di soddisfare bisogni umani di fondo, intesi come discrepanze percepite tra uno stato attuale e uno desiderato, che generano, quindi, motivazione all'azione.

Ci sono quattro bisogni psicologici fondamentali nell'essere umano.

- *Bisogno di comprendere e controllare la realtà;*
- *Bisogno di mantenere relazioni positive;*
- *Bisogno di mantenere un equilibrio tra piacere e dolore;*
- *Bisogno di preservare un'immagine di sé positiva e coerente.*

Sono questi i bisogni che Meynhardt traduce nelle dimensioni fondamentali viste all'inizio del capitolo, ossia (2009):

- *Etico-morale:* legata al riconoscimento e alla dignità personale,
- *Sociale-politica:* legata alla qualità delle relazioni e all'inclusione;
- *Utilitaristica-strumentale:* relativa al controllo e all'efficacia delle azioni;
- *Edonistica-estetica:* collegata al piacere e alla bellezza.

Il valore pubblico, quindi, non si limita ad una visione idealizzata del bene comune, ma comprende tutte le dimensioni del rapporto individuo-società. In questa prospettiva non normativa, il valore pubblico può essere analizzato come un sistema di percezioni dinamiche che descrivono la qualità psicologica e sociale della vita collettiva.

Nell'opera *Public Value Inside* (precedentemente citata), l'autore affronta la questione centrale: *che cosa significa creare public value?*

Per rispondere a tale quesito, egli parte da un confronto con l'economia classica. Nel linguaggio economico, "creare valore" significa aumentare il valore di mercato di un bene o servizio, misurabile attraverso indicatori monetari come il flusso di cassa attualizzato. Tuttavia, tale definizione presuppone un'oggettività illusoria: anche nel mercato, il valore dipende sempre da percezioni soggettive di utilità e desiderabilità. L'autore però estende questo aspetto al campo pubblico, sostiene infatti che non esiste valore senza percezione di esso. Le leggi, le politiche pubbliche e le riforme creano valore solo se le persone ne riconoscono l'impatto positivo sul proprio benessere e sulla propria relazione con la società.

I numeri, l'output e gli indicatori non servono per crear valore poiché esso si origina quando questi risultati vengono interiorizzati e valutati come significativi. La

creazione è un processo psicologico e relazionale, in cui i cittadini co-producono il valore mediante la loro partecipazione, fiducia e riconoscimento.

Meynhardt, tra le altre cose, distingue in maniera molto netta l'interesse pubblico dal valore pubblico. Il primo è pressoché un concetto di natura giuridica e normativa, definito da leggi e istituzioni, il secondo è più un concetto esperienziale, che riguarda che cosa i cittadini sentono come significato di quella determinata azione messa in atto. Le due sfere possono quindi divergere se, per esempio, il rispetto formale delle leggi non genera in realtà fiducia e legittimazione, di conseguenza non si è davanti ad un processo di generazione di public value.

La conclusione operativa sul concetto di valore pubblico può essere formulata nei seguenti termini: esso più che fornire risposte definitive su quali fini debbano essere perseguiti, offre una cornice interpretativa entro cui tali fini possono essere discussi e resi praticabili.

3 CAPITOLO. PERFORMANCE PUBBLICA E SISTEMI DI MISURAZIONE E GESTIONE

3.1 I sistemi di misurazione e gestione della performance

A questo punto dell'analisi è possibile introdurre una distinzione concettuale necessaria per evitare una sovrapposizione impropria tra piani analitici differenti.

Il valore pubblico, come riportato in precedenza, opera come criterio di orientamento e di giudizio dell'azione pubblica, di conseguenza non coincide né con un sistema di misurazione né con un insieme di indicatori operativi. La definizione di valore pubblico rappresenta una condizione necessaria di partenza per poter procedere con una sua misurazione e gestione.

In termini generali, un sistema di misurazione e gestione della performance valido può essere definito come l'insieme strutturato di:

- Obiettivi espliciti;
- Indicatori quantitativi e qualitativi;
- Procedure di raccolta, analisi e utilizzo delle informazioni disponibili;
- Meccanismi decisionali e di responsabilizzazione.

I sistemi di misurazione e gestione della performance rappresentano quindi dispositivi organizzativi complessi, mediante i quali le amministrazioni definiscono ciò che è rilevante, rendono visibile la propria azione e costruiscono forme specifiche di responsabilità nei confronti di una pluralità di attori.

È inoltre fondamentale distinguere due aspetti concettuali sull'argomento, ovvero:

- La misurazione della performance, che concerne l'attività di produzione, raccolta e sistematizzazione di informazioni;
- La gestione della performance, che invece implica l'uso intenzionale e strutturato di tali informazioni all'interno dei processi decisionali dell'organizzazione.

L'autore Rober D. Behn sottolinea però che il valore dei sistemi di misurazione e gestione della performance non risiede nei numeri in sé, bensì negli usi che se ne fanno

perché la misurazione, se non accompagnata da meccanismi che ne integrino i risultati nei processi decisionali, rischia di ridursi ad un esercizio descrittivo privo di qualsiasi capacità trasformativa. L'autore (Behn, 2003) dice che le diverse finalità potenziali dell'uso delle informazioni, quali il miglioramento dei servizi, l'apprendimento istituzionale e la legittimazione dell'azione pubblica, non sono automaticamente garantite dalla semplice esistenza di indicatori. Diventano quindi indispensabili i contesti organizzativi capaci di utilizzare i dati come base per il confronto e la revisione delle pratiche, piuttosto che come meri strumenti di rendicontazione formale. L'aspetto cruciale è quindi l'apprendimento organizzativo che viene identificato come quell'aspetto che utilizza i dati di performance non tanto per verificare il rispetto dei target prefissati ma piuttosto per interpretare questi come segnali, indizi e occasioni di discussione quando si evidenziano scostamenti dagli obiettivi attesi.

Le amministrazioni pubbliche sono sottoposte a una duplice pressione:

- Ridurre i costi e l'onere fiscale per i contribuenti;
- Migliorare quantità e qualità dei servizi per la collettività.

In quest'ottica, emerge con forza il tema della *misurazione della performance*, per consentire alle amministrazioni pubbliche di monitorare gli aspetti critici e agire di conseguenza.

Gli autori Brignall e Modell hanno osservato che la maggior parte dei contributi scientifici sul tema riguarda prevalentemente aspetti come la progettazione tecnica dei modelli di misurazione, con l'obiettivo di individuare sistemi in grado di superare i limiti della contabilità tradizionale e di integrare indicatori finanziari e non (2000). Rientrano in questo discorso i contributi dedicati allo sviluppo di strumenti come la Balanced Scorecard e più in generale, i modelli di performance multidimensionale, finalizzati a tradurre la strategia organizzativa in un insieme coerente di obiettivi e indicatori.

Come osservano Brignall e Modell (2000) per arrivare a comprendere il funzionamento dei sistemi di performance nel settore pubblico è necessario sviluppare un quadro concettuale istituzionale, in grado di spiegare come questi sistemi siano stati

modellati dalle pressioni esterne e interne all'organizzazione. I due autori (Brignall e Modell, 2000) scrivono che i finanziatori tendono a privilegiare indicatori orientati al controllo dei costi mentre i professionisti interni alle organizzazioni fornitrici sono spesso più sensibili ad elementi quali l'autonomia professionale ed infine gli acquirenti risultano interessati maggiormente al bilanciamento tra costo, volume e qualità delle prestazioni.

Il contributo di Brignall e Modell segna quindi un passaggio rilevante perché sposta l'attenzione dalla ricerca del miglior sistema di misurazione possibile alla comprensione delle condizioni istituzionali e organizzative che ne determinano l'effettivo funzionamento nel settore pubblico (2000).

La contabilità gestionale tradizionale, oltre a fornire informazioni tardive e aggregate è anche fortemente sbilanciata sul piano finanziario, rendendosi inadeguata per supportare decisioni strategiche in contesti competitivi difficili, in cui la performance dipende da qualità, innovazione e soprattutto soddisfazione del cliente/cittadino.

Gli autori Brignall e Modell, richiamano i modelli di performance multidimensionale che si affermarono negli anni 80' e 90', all'interno dei quali l'idea era quella di integrare indicatori finanziari con quelli non finanziari, legandoli alle prospettive dei diversi stakeholder.

AUTORE E MODELLO	DIMENSIONI DI PERFORMANCE
FITZGERALD ET AL. (1991) (PERFORMANCE MEASUREMENT)	<p>Risultati:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Performance finanziaria • Competitività <p>Determinanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qualità • Flessibilità • Innovazione • Utilizzo delle risorse • Efficienza
LYNCH & CROSS (1991) (PERFORMANCE PYRAMID)	<p>Livello strategico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obiettivi finanziari • Obiettivi di mercato <p>Livello tattico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soddisfazione del cliente • Flessibilità • Produttività <p>Livello operativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qualità • Consegna • Tempo di ciclo • Sprechi
KAPLAN & NORTON (1992) (BALANCED SCORECARD)	<p>Prospettiva finanziaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redditività • Crescita dei ricavi • Produttività <p>Prospettiva del cliente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Soddisfazione del cliente • Acquisizione del cliente • Fidelizzazione • Quota di mercato <p>Prospettiva dei processi interni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Processi operativi chiave • Qualità dei processi • Tempi di ciclo • Costi di processo <p>Prospettiva di apprendimento e crescita:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competenze del personale • Capacità dei sistemi informativi • Motivazione e clima organizzativo

Pur con terminologie diverse, gli schemi della (Figura 2) sopra riportata convergono su alcuni principi essenziali:

- *Multidimensionalità*, la performance non è riconducibile ad un semplice e solo indicatore di profitto;
- *Bilancio fra prospettive*: è indispensabile avere il giusto equilibrio tra indicatori interni (processi e risorse) e quelli esterni (clienti e mercato);

Figura 2 - Comparative performance dimensions across three models . Fonte: Brignall e Modell (2000)

- *Integrazione*: le misure devono essere collegate tra loro in una logica causale e scendere lungo la scala gerarchica in modo coerente con la strategia.

Nonostante ciò, in realtà, questa impostazione resta particolarmente razionalista ed infatti, si assume che sia possibile definire chiaramente la strategia derivando un set di indicatori corretti e utilizzando le misure per guidare razionalmente le decisioni. Nella pratica però, subentrano i conflitti tra gli stakeholder, le asimmetrie informative e le resistenze professionali che alla fine ci portano a capire perché i sistemi non sono realmente bilanciati e integrati.

Nel settore pubblico si può richiamare il sistema delle 3E per quanto concerne l'analisi e la valutazione della performance amministrativa dato che esse costituiscono il framework impiegato per strutturare il giudizio sulle prestazioni delle amministrazioni e per rendere confrontabili l'uso delle risorse e i risultati dell'azione pubblica (Karen, A, et al, 1995).

Sono categorizzabili come di seguito:

- *Economy*, ovvero contenimento dei costi e buon uso delle risorse;
- *Efficiency*, cioè, miglior rapporto input/output, produttività ed eliminazione degli sprechi;
- *Effectiveness*, ovvero capacità di raggiungere obiettivi e risultati desiderati.

Sono stati elaborati diversi schemi per applicare queste idee, per esempio Van Peursem collega per l'ambito sanitario gli input (risorse consumate), gli output (servizi erogati), gli outcome (effetti sui pazienti) e la qualità (intesa come caratteristiche di processo e struttura).

Sebbene questo modello ha il pregio di collegare le diverse fasi del processo di erogazione dei servizi sanitari includendo misure finanziarie e non finanziarie, allo stesso momento non viene esplicitamente discussa la relazione tra le scelte sulle dimensioni da misurare e gli interessi dei diversi stakeholder. L'implementazione di sistemi multidimensionali in contesti come la sanità è particolarmente complessa perché i servizi sono intangibili e sono caratterizzati da alta incertezza sui nessi mezzi-fini e richiedono la gestione di numerose interdipendenze tra gli obiettivi.

3.2 Le prospettive istituzionali sulla performance

Le organizzazioni non si strutturano solo per ragioni di efficienza tecnica, ma anche per ottenere legittimità agli occhi di attori esterni essenziali per la loro sopravvivenza. Secondo questo approccio:

- Le organizzazioni adottano dei *miti razionalizzati* come scrivono Meyer e Rowan, ovvero pratiche presentate come razionali e universalmente valide (1977);
- Di Maggio e Powell invece ritengono che mediante processi di *isomorfismo istituzionale* le organizzazioni simili tendono ad essere sempre più uguali dato che tutte sono spinte da pressioni coercitive e normative (1988).

Brignall e Modell, anche richiamando ciò di cui sopra, hanno ripreso l'idea secondo la quale la nozione di "buona performance" sia socialmente e istituzionalmente costruita poiché essa tende ad essere più ristretta quando ci sono pochi attori che dominano l'organizzazione e le attività sono tecniche e facilmente misurabili, mentre sono più ampie quando si valorizza la partecipazione democratica e c'è difficoltà nella misurazione oggettiva delle diverse attività.

La spinta che c'è stata verso il New Public Management ha implicato il restringimento del significato di performance alle dimensioni di efficienza misurabile, assottigliando ancor di più lo spazio per valori quali la qualità relazionale e l'equità nell'accesso.

Per tali motivi, i due autori tendono ad avere una visione intermedia; in pratica, loro riconoscono il fatto che non tutto è predeterminato, infatti, sebbene le organizzazioni pubbliche siano soggette a pressioni istituzionali i manager hanno comunque margine di manovra su quali dimensioni della performance usare (finanziarie e non finanziarie) e che enfasi bisogna dare ad alcune misure rispetto ad altre.

Si soffermano sul concetto di "*decoupling*," dicendo che, all'interno dei sistemi di misurazione e gestione della performance, i manager si trovano in mezzo a pressioni diverse dai finanziatori piuttosto che dai professionisti, di conseguenza per mantenere il giusto equilibrio tendono a disaccoppiare le misure ufficiali usate per rispondere alle richieste dei primi e misure interne usate invece per gestire realmente l'organizzazione e soddisfare valori professionali quali relazioni, motivazione e qualità. In altri termini,

secondo Brignall e Modell, alla fine, quanto maggiori sono le pressioni istituzionali esercitate dai finanziatori, tanto più forte sarà l'enfasi manageriale sulle misure di risultato finanziario; invece, se le pressioni istituzionali più rilevanti sono esercitate da gruppi di professionisti interni all'organizzazione, allora ci sarà più attenzione a misure qualitative e innovative. Quanto più è elevato il conflitto di interessi tra professionisti e finanziatori, tanto maggiore sarà il bisogno, per il management, di *disaccoppiare* le misure preferite dai due gruppi.

In verità, alla tradizionale dicotomia appena detta, si aggiunge anche una terza figura, ossia l'acquirente dei servizi pubblici (non sono i beneficiari finali). Questi sono coloro che dispongono di un potere di acquisto, che influenza direttamente i volumi di attività e devono garantire il bilanciamento tra qualità e costo dei servizi. Chiaramente l'introduzione di questi aumenta la complessità dei conflitti tra logiche diverse ecco perché i due autori chiudono dicendo che non è possibile un alto grado di integrazione fra tutte le misure ma un certo livello di *decoupling* è pressoché indispensabile.

3.3 La misurabilità della performance pubblica: una condizione strutturale e non negoziabile

Tradurre una missione pubblica in un vero e proprio "contratto di performance" chiaro e controllabile è l'obiettivo ad esempio delle teorie di Speklè e Verbeeten. Scegliere i giusti indicatori non è un semplice problema tecnico ma una caratteristica intrinseca del lavoro che si caratterizza principalmente per tre aspetti (Speklé, R., et al, 2009):

- *Chiarezza della missione*, infatti gli obiettivi devono essere espressi in modo esplicito, condiviso e non contraddittorio. A seconda del contesto, questi possono essere di natura diversa, ad esempio un'unità di riscossione imposte ha come fine ultimo la massimizzazione della riscossione nel rispetto della legge seguendo certe soglie di equità e di efficienza; in altri invece, come un servizio sociale per famiglie lo scopo è spesso plurimo difficilmente riconducibile ad un'unica formula (esempio protezione, inclusione, benessere psicologico).
- *Misurabilità coerente con gli obiettivi*, quindi tradurre questi ultimi in un set ragionevole di indicatori che coprano le dimensioni cruciali della performance,

senza distorsioni eccessive. Non si guarda tanto alla disponibilità di misure ma alla loro qualità (rispecchiano davvero gli esiti che interessano?).

- *Conoscenza del processo di trasformazione*, dato che è importante chiedersi quanto si conosca bene il modo in cui input, processi e attività portano a certi output e outcome. Se esiste un processo ben noto, standardizzato e ripetitivo allora è più facile ma se il rapporto tra risultati e interventi è incerto la contrattualizzazione tende a diminuire.

Inoltre, gli indicatori di performance non devono essere visti come oggetti monolitici, non basta chiedersi se un'organizzazione li utilizza, ma occorre capire per che cosa li usa. I due autori distinguono tre grandi pilastri di utilizzo:

- *Uso operativo*: è l'impiego degli indicatori per la gestione corrente quindi pianificazione delle risorse, monitoraggio dei processi e dei costi. In questo caso, gli indicatori sono uno strumento di gestione interna che aiuta a vedere dove le cose non funzionano e dove occorre intervenire;
- *Uso per incentivi*: qui le misure vengono utilizzate per valutare la performance individuale di una data unità, per tradurre i numeri in leva motivazionale. Se le misure sono positive, chi ottiene risultati migliori riceverà ad esempio avanzamenti di carriera;
- *Uso esplorativo*: è l'aspetto più innovativo, difatti, è un vero e proprio strumento di apprendimento organizzativo e strategico perché le informazioni di performance vengono usate per rivedere obiettivi e discutere con i vari stakeholder. Non si tratta solo di correggere rispetto alle regole, ma di ripensare le regole stesse, i numeri forniscono stimoli per interrogarsi su ciò che si sta facendo e sulle diverse priorità.

Questi tre usi, di solito, co-esistono all'interno di una stessa organizzazione, un'amministrazione pubblica come può essere un Comune potrebbe usare gli indicatori per allocare budget (uso operativo), per definire obiettivi di performance (uso incentivante) e per discutere con il consiglio comunale le priorità di mandato (uso esplorativo).

Ad ogni modo Speklè sostiene che se le attività sono altamente “contrattualizzabili”, appare ragionevole utilizzare indicatori di performance anche per incentivi, dato che, i fini ultimi sono chiari e il nesso sforzo-risultato è comprensibile, ma se la “contrattualizzazione” è bassa invece, questo utilizzo rischia di far concentrare l’attenzione su pochi indicatori semplificati, trascurando di conseguenza dimensioni importanti, ma meno misurabili (meglio usare un approccio esplorativo che accetta l’incertezza e usa i numeri come base per riflessioni).

Sulla base di un’analisi empirica condotta dai due autori su oltre cento unità organizzative, appartenenti a vari livelli del settore pubblico olandese, è emerso che legare fortemente indicatori di performance a premi e sanzioni sembra non essere la soluzione ottimale per le unità mentre quelle che utilizzano tali valori per apprendere e rimettere in discussione gli scopi tendono a performare meglio. Infine, dallo studio si evince che usare gli indicatori di misurazione delle performance per gestire quotidianamente le unità sembra molto sensato, dove la “contrattualizzazione” è ad un buon livello ma non è di per sé un potente motore di miglioramento.

Cosa ci fa capire tale ricerca? Ci fa capire che c’è un punto critico, ovvero che l’uso incentivante dei sistemi di misurazione appare rischioso e spesso controproducente, mentre l’uso riflessivo e dialogico di questi si associa in modo consistente a risultati migliori; di conseguenza l’idea che introdurre questi sistemi e collegarli a incentivi individuali sia la leva principale per migliorare le prestazioni, non trova alcun sostegno empirico da tale studio condotto.

3.4 I rischi del performance measurement

Anche De Bruijn muove dalla constatazione che l’evoluzione della misurazione consenta di oggettivare le performance, trasformando attività complesse in grandezze osservabili e comparabili. Tuttavia, tale logica si rivela problematicamente riduttiva, quando la si applica a un sistema pubblico, in cui, oltre agli obiettivi monetari si perseguono anche scopi di sostenibilità e coesione sociale (2002).

Quando si tenta l’applicazione di tali modelli di misurazione, uno dei rischi più evidenti è quello della *semplificazione eccessiva*. Si parla di “miopia organizzativa”

quando si colloca l'attenzione solo verso ciò che è misurabile tralasciando elementi intangibili andando, di conseguenza, a distorcere la realtà organizzativa, che tende a coincidere con la rappresentazione prodotta dai numeri.

Per di più, si crea l'effetto “*gaming*” nel momento in cui i manager, consapevoli di essere valutati sulla base di determinati indicatori, orientano i propri comportamenti in funzione del raggiungimento di questi. La conseguenza è che i sistemi di misurazione finiscono per indurre comportamenti opportunistici andando a ridurre la motivazione intrinseca dei dipendenti.

Un altro rischio, scrive De Bruijn, riguarda la *sub-ottimizzazione*, quindi la tendenza dei manager a massimizzare la performance locale, propria a discapito di quella complessiva del sistema. Tale fenomeno è molto pericoloso in alcuni settori pubblici, si pensi alla sanità dove, ad esempio, il successo complessivo dipende enormemente dal coordinamento tra più attori.

Anche il rischio di *sovraccarico informativo* non è da sottovalutare, difatti, nel tentativo di catturare la complessità della realtà, le amministrazioni tendono ad accumulare report e indicatori generando una mole di dati difficili da interpretare e gestire. Sebbene possa sembrare un effetto paradossale, in molti casi, l'aumento della misurazione, non corrisponde ad un miglioramento della comprensione.

Questi rischi sono il chiaro esempio di come la misurazione delle performance può divenire una gabbia burocratica importante più che uno strumento di governo. Ecco perché, nell'opera sopra citata, De Bruijn inserisce un elemento di grande originalità, ovvero l'interpretazione delle misurazioni delle performance con un *gioco strategico tra attori*. Ogni sistema di misurazione coinvolge più attori, siano essi manager, cittadini, professionisti ciascuno con interessi propri; in questo contesto essi non reagiscono in modo meccanico agli incentivi ma devono negoziare le regole del gioco stesso. Da qui, deriva l'esigenza di progettare consapevolmente il gioco, stabilendo regole che incoraggino cooperazione e apprendimento invece di opportunismo; più che sulla ricerca dei migliori indicatori, ora il focus è sulla costruzione di relazioni e processi di interazione.

Una volta riconosciuto il concetto di misurazione come un gioco politico e organizzativo, è possibile elaborare strategie per gestire i rischi.

La prima strategia è quella di bilanciare le misurazioni quantitative con quelle qualitative, perché sebbene i numeri siano indispensabili per dare oggettività, dall'altro lato, anche le analisi descrittive sono indispensabili.

La seconda, è quella di trasformare la misurazione, da controllo unidirezionale a dialogo sulla performance, il fine ultimo diventa quello di favorire la fiducia reciproca e ridurre la paura del giudizio, migliorando l'apprendimento collettivo.

Terza strategia invece, concerne la partecipazione alla definizione degli indicatori coinvolgendo attivamente i dirigenti e i professionisti. Questo aumenta la legittimità del sistema e riduce la resistenza al cambiamento, poiché la partecipazione non elimina il conflitto tra controllo e autonomia bensì lo rende esplicito e gestibile mediante la negoziazione.

Infine, l'autore invita ad evitare l'uso punitivo della misurazione perché quando i dati di performance vengono usati prettamente per "distribuire" sanzioni, si alimenta un clima difensivo che inibisce la collaborazione.

3.5 Dalla Balance Scorecard alla Public Value Scorecard

La Balance Scorecard, ideata da Kaplan e Norton, nacque per rispondere alla crisi dei sistemi di misurazione basati sui soli indicatori finanziari, che sono incapaci di cogliere i fattori immateriali che determinano il successo futuro dell'impresa (1992). Questa capacità di integrare diverse dimensioni di performance l'ha resa sicuramente attraente anche per le organizzazioni pubbliche, pur rimanendo, come sottolinea Moore, strutturalmente ancorata a una logica originariamente pensata per imprese orientate alla massimizzazione del valore economico.

Nonostante la sua flessibilità, il modello ha come fulcro il valore finanziario, che resta l'obiettivo finale del framework quando invece nel settore pubblico e no profit, il vertice della piramide strategica raffigura lo scopo ultimo, che deve essere quello di creare esiti socialmente desiderabili.

Inoltre, nella Balance Scorecard la prospettiva è cliente-centrica, ma nel mondo pubblico si fa fatica a capire chi è il cliente. Essi sono molto diversi tra loro perché si possono trovare a "valle" (beneficiari) ma anche a "monte" (finanziatori e istituzioni) con esigenze molto diverse, ecco perché il modello non riesce ad accogliere tale complessità.

La proposta di Moore è quella di costruire un nuovo modello operativo, basato sui tre elementi fondamentali dell'ormai noto "triangolo strategico".

Per la prima area di misurazione, *public value*, l'autore sottolinea come sia importante tradurre missioni astratte in obiettivi misurabili secondo questo schema:

- *Rapporto mezzi-fini*: distinguendo tra output e outcome, in cui i primi devono costituire gli strumenti funzionali al raggiungimento dei secondi che definiscono il valore pubblico;
- *Rapporto campione-popolazione*: monitorare segmenti di popolazione come contributi parziali al risultato globale;
- *Timeline*: distinguere obiettivi breve e lungo periodo;
- *Specificazione concettuale*: dettagliare concretamente cosa si intende per valore astratto.

La seconda componente della sua scorecard, riguarda la *Legitimacy and Support* ovvero la capacità dell'organizzazione di ottenere approvazione e fiducia da una pluralità di soggetti. L'autore distingue infatti i supporters (finanziatori) dagli authorizers (istituzioni e opinione pubblica) e le performance devono dunque misurare la capacità di attrarre risorse finanziarie e non ma anche di aumentare il livello di fiducia pubblica e rilevanza mediatica-reputazionale.

L'ultima dimensione riguarda, invece, la capacità operativa dell'organizzazione e dei suoi partner. Moore propone di utilizzare il concetto di value chain che si differenzia tra (2003):

- *Attività interne*,
- *Co-produzione con partner esterni*,
- *Contributo dei beneficiari*,
- *Produzione di outcome nel mondo reale*.

Moore separa, quindi, *performance corrente* (output, integrità finanziaria ed efficienza) con *capacità di apprendimento e innovazione* (capacità di migliorare e adattarsi da parte dell'organizzazione) evidenziando allo stesso tempo però che i due

temi devono camminare sempre di pari passo perché la competizione è ora sostituita dalla cooperazione e l'unità di analisi non è più la sola organizzazione isolata.

In realtà, il modello è stato ripreso anche da Meynhardt assieme ad altri studiosi che, oltre a definire il concetto di public value già scritto, ha anche affrontato il problema pratico di come misurare il valore pubblico (2017). Per loro, la Public Value Scorecard è uno strumento di management che consente di tradurre le *quattro dimensioni di valore*, ossia quella Morale-Etica, Utilitaristica-Strumentale; Edonistica-Eстетica; Politico-Sociale (già ampiamente discusse in precedenza) in un framework operativo. L'autore, oltre ad aggiungere le prospettive non finanziarie a quelle finanziarie nella valutazione delle performance aziendali, ha allargato il focus sul contributo alla società. Inoltre, viene aggiunta anche una quinta dimensione, quella economico-finanziaria, per rendere lo strumento più comprensibile e pratico dato che, in questo modo, la Public Value Scorecard permette di porre una relazione sistematica da obiettivi finanziari a quelli sociali, aiutando il manager a riflettere sui trade-off tra sostenibilità economica e creazione di valore per il bene comune (Meynhardt, T., et al, 2017).

Gli autori narrano di come la Public Value Scorecard si fonda su cinque tecniche, che rappresentano i principali registri attraverso cui le persone valutano il contributo di un'organizzazione alla società.

Partendo dalla prima tecnica, ovvero quella intitolata *priorizing*, possiamo scrivere che essa viene utilizzata per costringere i rispondenti a ordinare le cinque dimensioni per importanza in diversi scenari temporali di breve, medio o lungo periodo. Il fine ultimo diviene quindi quello di focalizzare l'attenzione verso quegli ambiti in cui la creazione di valore pubblico è più delicata o controversa.

La seconda tecnica, gli autori la intitolano come *screening* e nei contesti di focus group sono fondamentali perché ci sono i vari stakeholder che discutono e valutano i progetti stimolando il confronto sulle cinque dimensioni e raccogliendo valutazioni qualitative e quantitative.

La terza è il *surveying*, ed è pensata per indagini su larga scala e le dimensioni vengono analizzate ad esempio per gruppi di età o situazioni socio-economiche. In altri termini, è una tecnica che permette di rilevare le percezioni di diversi gruppi di stakeholder e di esplorare statisticamente relazioni e pattern.

La versione *exploring* unisce approcci qualitativi e quantitativi attraverso le interviste in profondità guidate da domande quali possono essere: “cosa rende l’organizzazione preziosa per la società?” Si cerca quindi di capire come gli individui colleghino l’azione organizzativa alla rappresentazione del bene comune.

Infine, la tecnica del *sensing* sfrutta le potenzialità dei big data per classificare le varie dimensioni di public value, in positive, negative o neutre per aiutare i manager a comprendere, in tempo reale, le dinamiche del valore pubblico, cogliendo i cambiamenti di percezione e possibili crisi reputazionali.

In realtà, un ulteriore passo in avanti verso l’operatività del concetto di creazione di valore pubblico è rappresentato dal Public Value Atlas, che è concepito dagli autori come strumento per dare “voce alla società” e rendere trasparente il contributo delle organizzazioni pubbliche o private che siano al bene comune.

In pratica, si applica la logica del Public Value Scorecard a campioni rappresentativi di popolazione, che devono valutare un insieme di organizzazioni note a livello nazionale. Tali valutazioni individuali poi sono aggregate in un punteggio medio che permette di stilare classifiche e confronti. Per i manager pubblici, l’Atlas è una risorsa fondamentale per spostare l’attenzione dalla semplice soddisfazione del cliente alla percezione di un contributo al bene comune (esempio la moralità percepita) ma anche per creare un benchmark comparativo, tra organizzazioni diverse. Se, in un’organizzazione la dimensione della coesione sociale risulta poco valorizzata, in questo modo, è “teoricamente” facile suggerire un miglioramento nella capacità di generare senso di appartenenza e solidarietà.

Strumenti come il Public Value Scorecard e il Public Value Atlas non pretendono di fornire risposte definitive su che cosa sia il bene comune, ma offrono supporti operativi

per rendere visibili le percezioni di valore esistenti nella società, identificare aree di forza e di debolezza nel rapporto tra organizzazione e collettività e costruire, su questa base strategie di miglioramento consapevoli.

3.6 La Piramide del Valore Pubblico per misurare cosa si crea nelle PA

Quando discutiamo di come il valore pubblico possa essere misurato in modo sistematico e utilizzabile per la gestione e rendicontazione delle amministrazioni pubbliche, non possiamo non citare il modello della *Piramide del Valore* (Deidda Gagliardo, E. 2002). Come accennato a più riprese, la misurazione del public value non può sintetizzarsi in qualche indicatore isolato, per questo la piramide ci consente di creare una struttura multilivello, in cui le varie dimensioni del valore sono tenute assieme da relazioni causali e da un principio comune che è quello di confrontare sacrifici e benefici per il complesso dei soggetti coinvolti.

Stiamo quindi parlando da un lato di un “modello conoscitivo”, poiché permette di rappresentare, in modo ordinato, le diverse dimensioni che concorrono a definire il valore pubblico e di chiarire le relazioni che le legano e dall’altro, invece, può definirsi come un “modello normativo” dato che offre alle amministrazioni una griglia concettuale e operativa utile per monitorare e progettare le proprie politiche orientate alla creazione di valore.

La Piramide si articola ovviamente su più livelli sovrapposti collegati tra loro da relazioni causali verticali e orizzontali.

Le prime esprimono l’idea che ciò che accade ai livelli inferiori condizioni in modo determinante quelli superiori, quindi, la capacità di generare impatti istituzionali (ridurre la povertà, aumentare il livello di sicurezza) dipende dalla solidità delle basi organizzative (qualità dei servizi effettivamente erogati).

Le relazioni orizzontali, invece, evidenziano come all’interno del medesimo livello, diverse dimensioni della performance possono rafforzarsi, ad esempio, migliorare aspetti legati alla salute organizzativa amplia le possibilità di conseguire un ottimo valore economico e al tempo stesso intervenire su più fattori legati alla soddisfazione degli utenti può produrre un sensibile incremento del valore sociale.

È quindi errato pensare che la piramide sia costruita secondo un'ottica di gerarchie rigide definite perché bisogna utilizzarla come un vero e proprio sistema dinamico di interdipendenza (Bracci, E., et al, 2019).

Al vertice della piramide si colloca il Valore Pubblico complessivo, nonché il livello più alto di sintesi letto dagli occhi del “soggetto economico allargato”. Egli comprende quindi, l'insieme dei cittadini, degli utenti dei servizi e della stessa amministrazione pubblica. In altri termini, parliamo di tutti coloro che in modi diversi contribuiscono alla generazione del valore e ne sperimentano gli effetti. Alla base di tale concetto, è forte l'idea secondo cui il valore pubblico si manifesta quando i benefici sociali ed economici complessivi prodotti risultano superiori ai sacrifici sostenuti per rendere possibili quelle azioni.

Scendendo di un livello, la piramide fa una distinzione tra la componente istituzionale e quella organizzativa del valore, la prima concerne gli impatti a medio lungo termine che le politiche generano sulla collettività, mentre la seconda si focalizza maggiormente su come l'ente usa le risorse aventi a disposizione per produrre servizi, pur mantenendo un corretto equilibrio economico-finanziario e garantendo qualità e accessibilità. In verità, la parte organizzativa della piramide è a sua volta articolata in ben tre livelli, osservabili nella *Figura 3*, raffigurata in basso, ovvero:

- I. *Valore Intangibile*: esprime lo stato di salute delle risorse immateriali dell'ente come capitale umano, relazioni e capacità innovativa;
- II. *Valore economico*: misura invece l'equilibrio economico-finanziario-patrimoniale e l'efficienza con cui le risorse sono trasformate in output;
- III. *Valore sociale*: valuta il rapporto tra i sacrifici e i benefici per gli utenti e stakeholder che utilizzano i servizi.

Al di sopra della componente organizzativa, si posiziona il valore istituzionale legato prettamente alle performance di mandato e agli outcome attesi dalla collettività, che si sommano come già detto, per avere come risultante il valore integrato socioeconomico al vertice del modello. Praticamente, con la piramide del valore, si riescono a mettere

assieme le condizioni interne di funzionamento dell'ente, con gli effetti esterni delle politiche e di valutarne l'effettiva coerenza rispetto alla "missione allargata".

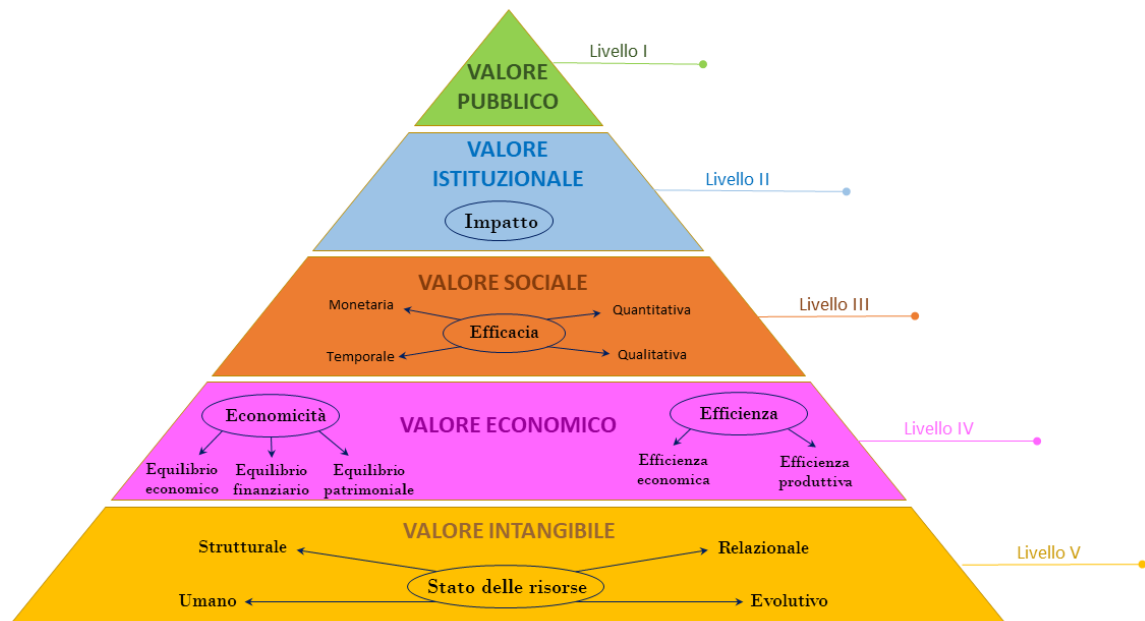


Figura 3 - La Piramide del Valore. Fonte: Gagliardo (2002)

3.6.1 Il valore intangibile

Alla base della piramide, si colloca il valore intangibile; esso può essere letto come il fotogramma dello stato di salute manageriale dell'ente poiché non riguarda direttamente i servizi erogati, bensì mette a fuoco le condizioni strutturali, che permettono all'organizzazione di operare in modo efficace e sostenibile nel tempo.

Tale componente viene poi ulteriormente divisa in:

- *Valore strutturale,*
- *Valore umano,*
- *Valore relazionale,*
- *Valore empatico,*
- *Valore evolutivo.*

Il *valore strutturale* attiene all'assetto organizzativo interno e quindi rientrano elementi quali la presenza di sistemi di pianificazione e controllo, la formazione dei

processi, l'esistenza di procedure standardizzate e l'utilizzo di strumenti per la valutazione delle performance. Esprime, quindi, quanto l'organizzazione è capace di dotarsi di regole, strumenti e assetti per governare in maniera adeguata il proprio funzionamento, per orientarlo verso obiettivi strategici.

Una seconda dimensione è il *valore umano*, riferito al patrimonio delle competenze, motivazioni e professionalità delle risorse umane. Si guarda, in sostanza, non solo al livello di qualificazione degli individui ma soprattutto alle opportunità di formazione continua, alla capacità di lavorare in team e alla disponibilità ad apprendere. Quindi, è sbagliato associare il capitale umano ad un semplice "elemento produttivo", perché nell'ottica di creazione di public value, esso è una leva indispensabile per l'amministrazione per migliorare la qualità dei servizi e la capacità di risposta ai bisogni della collettività.

L'altra dimensione è il *valore relazionale*, che concerne la qualità delle relazioni interne ed esterne all'ente in oggetto. All'interno rientrano i rapporti tra le varie unità organizzative, quindi il coordinamento tra livello politico e amministrativo, ma anche il grado di collaborazione tra i diversi uffici. Esternamente, invece, si parla di legami con altri attori pubblici, privati, no profit, ma anche le partnership con il terzo settore e i rapporti con il tessuto imprenditoriale e associativo per la costruzione di reti inter-istituzionali. È un esempio palese di quello che abbiamo analizzato nei primi paragrafi dell'elaborato riguardanti il fatto che, per la produzione di valore pubblico, l'elemento essenziale è senza dubbio la co-produzione tra soggetti.

Il quarto aspetto è il *valore empatico*, legato alla capacità dell'ente di essere in sintonia con l'ambiente esterno e di reagire in modo tempestivo alle sue evoluzioni continue. Ne fanno parte la sensibilità rispetto ai vincoli e alle opportunità del contesto socio-economico, normativo, culturale e la capacità di intercettare risorse esterne quali ad esempio finanziamenti e sponsorizzazioni. Spesso i "sacrifici empatici" a cui un'organizzazione è costretta a ricorrere, comportano di avere una vulnerabilità rispetto ai fattori esterni, di conseguenza l'autore ritiene che bisogna ridurre tali

sacrifici per evitare di avere un'eccessiva dipendenza da un'unica fonte di finanziamento.

Infine, il *valore evolutivo* interessa la capacità di innovare e di proiettarsi in un'ottica futura. Gagliardo si riferisce alla propensione al cambiamento, alla sperimentazione di modalità alternative di erogazione dei servizi e più in generale di rinnovare in maniera costante i contenuti delle politiche che vengono messe in atto dalle amministrazioni pubbliche. Se il valore evolutivo è consistente, l'ente non ripeterà sempre le stesse prassi ormai consolidate e prive di elementi di novità ma cercherà attivamente di adattarsi e migliorare rispetto alle esigenze emergenti della società.

3.6.2 Il valore economico

Il livello successivo della piramide è quello del valore economico, che guarda alla realtà dalla prospettiva dell'ente e delle sue condizioni di economicità. Non si osserva direttamente il benessere dei cittadini, ma la capacità dell'amministrazione di utilizzare le risorse in maniera razionale, evitando sprechi e garantendo un efficace equilibrio economico-finanziario.

Ovviamente, il presupposto è che non possano esistere delle creazioni durature di valore pubblico se l'organizzazione non è capace di mantenere nel lungo periodo una sostenibilità finanziaria. Se nel breve termine determinate azioni producono degli effettivi benefici sociali, ma allo stesso tempo richiedono sacrifici economici non indifferenti e sproporzionati, si rischia seriamente che con l'andare avanti del tempo si arrivi a compromettere la stessa possibilità di continuare ad erogarli.

La creazione di valore pubblico si ha quindi nel momento in cui entrate e utilizzo efficiente delle risorse superano i costi di gestione e le spese per il personale consentendo all'amministrazione pubblica di operare in condizioni di stabilità, liberando risorse che possono essere reindirizzate verso nuove iniziative o verso il miglioramento dei servizi esistenti.

Attenzione però a considerare questa dimensione in chiave prettamente contabile perché, in realtà, il focus deve essere messo sulla capacità di garantire una gestione

economicamente sana, in grado di sostenere la missione istituzionale nel tempo e non di massimizzare l'avanzo o ridurre i costi a qualsiasi prezzo.

Il valore economico non è altro che il punto di incontro tra responsabilità finanziaria e responsabilità sociale e ci dimostra che le due non sono in contrapposizione ma possono e devono coesistere.

3.6.3 Il valore sociale

Il terzo livello della componente organizzativa è, appunto, il valore sociale, che ha come principale caratteristica quella di spostare il punto di vista dai conti dell'amministrazione all'esperienza di utenti e stakeholder interessati. Si valutano quindi di quanto i servizi erogati siano effettivamente capaci di generare reali benefici percepiti come rilevanti e proporzionati al sacrificio richiesto per utilizzarli.

Per sacrifici sociali, si includono una pluralità di aspetti:

- *Tempo necessario per ottenere il servizio;*
- *Code e attese da rispettare;*
- *Complessità delle varie procedure per accedere ai benefici;*
- *Costi diretti a carico degli utenti;*
- *Disagi organizzativi.*

Con il termine benefici sociali, di contro, si ha a che fare con:

- *Incremento effettivo nelle condizioni di vita;*
- *Aumento delle opportunità;*
- *Fruizione culturale migliore;*
- *Senso della sicurezza;*
- *Accrescimento della coesione sociale;*
- *Innalzamento della qualità del servizio percepita;*
- *Adeguatezza riferita ai bisogni;*
- *Accessibilità migliorata in termini di orari, luoghi e canali di erogazione.*

Quando si crea valore sociale, i benefici sociali sono maggiori dei sacrifici sociali e il differenziale esprime il grado di efficacia e soddisfazione dei bisogni. Tra l'altro, proprio nel parlare di efficacia, l'autore sottolinea il fatto che essa non deve essere ridotta ad un solo indicatore ma deve invece essere colta in una pluralità di dimensioni. Ad esempio, quella temporale, se il servizio arriva nel momento giusto e con tempi di risposta accettabili, oppure in ottica quantitativa, se il numero e l'intensità delle prestazioni sono adeguati, quindi, visione qualitativa, se la qualità percepita è di alto livello ed infine monetaria se il rapporto costo – benefici è favorevole lato utente.

3.6.4 Il valore istituzionale

Al di sopra delle dimensioni organizzative, si colloca il Valore Istituzionale, che amplia lo sguardo rispetto al singolo servizio e ai singoli utenti per concentrarsi sugli impatti complessivi delle politiche sulla collettività. Non bisogna, quindi, guardare solo alle prestazioni erogate o alla soddisfazione dell'utenza, ma agli impatti (outcome) che l'amministrazione pubblica intende produrre, come per esempio, la riduzione di disagio sociale, l'incremento della partecipazione culturale e così via.

Tali impatti sono infatti collegati alle performance istituzionali, quindi agli obiettivi di mandato e di medio – lungo periodo che l'ente si pone in coerenza con la propria missione ultima. Per fare in modo che i risultati siano realmente perseguibili, però, è necessario che esse siano sorrette da adeguate performance organizzative ai livelli più bassi della piramide. Se l'amministrazione in questione dovesse avere risorse intangibili fragili ed equilibri economici precari, difficilmente sarà capace di produrre impatti stabili e positivi sulle condizioni di vita della comunità.

Anche il valore istituzionale deve essere letto in ottica di sacrifici – benefici, difatti, i primi sono quelli sostenuti dal soggetto economico allargato per rendere possibili determinate politiche in termini di risorse economiche e cambiamenti necessari, mentre per i secondi si parla di benefici istituzionali che la collettività riceve sotto forma di miglioramento del contesto economico, sociale e ambientale. Vale lo stesso discorso citato poco sopra, per creare valore istituzionale, i benefici devono esser maggiori in maniera significativa se confrontati ai sacrifici richiesti.

3.6.5 Il valore integrato socio - economico

Al vertice della piramide, come brevemente annunciato nell'introduzione alla piramide, si colloca il Valore Integrato Socio – Economico che rappresenta la sintesi estrema di tutte le dimensioni analizzate finora. All'interno di questo livello convergono sia la componente istituzionale (impatti sulla collettività) sia quella organizzativa (qualità sociale dei servizi).

Poiché parliamo di valore integrato, l'autore spiega a più riprese che non è sufficiente considerare separatamente il lato sociale e quello economico dell'azione pubblica, dato che occorre verificare se la creazione di benefici sociali avviene in condizioni di sostenibilità economica e viceversa.

Il valore integrato, trovandosi nel livello apicale della piramide, si presta ad essere espresso attraverso un indice sintetico che raffigura la posizione complessiva dell'ente rispetto alla sua missione. Questo indice non va inteso come numero assoluto, ma come una misura relativa, utile per confrontare nel tempo le performance dell'amministrazione pubblica e per comprendere se essa si stia avvicinando o meno agli scopi di valore pubblico originariamente prefissati.

Tale logica integrativa costituisce il collegamento naturale con il tema della misurazione, ovvero con il modo in cui le varie dimensioni vengono poi tradotte in punteggi e indicatori in grado di restituire un quadro numerico coerente sull'andamento della creazione di public value.

3.7 La misurazione come percorso per interpretare la Piramide

Una volta chiarita l'architettura della Piramide del Valore Pubblico, il passo immediatamente successivo riguarda la definizione di un metodo operativo, che permetta di misurare le singole dimensioni e di aggregarle fino ad ottenere un indice complessivo. Questo passaggio non è affatto semplice e scontato perché occorre affrontare il problema di rendere comparabili grandezze molto diverse tra loro, come possono essere tempi, costi, qualità percepita e di sintetizzarle rispettando la logica dei sacrifici – benefici (Deidda Gagliardo, E., et al, 2019).

Il punto di partenza, quindi, consiste nell'individuare, per ciascuna dimensione e sub – dimensione della piramide stessa alcune “leve”, che consentano la creazione di valore e sulle quali è possibile intervenire concretamente per ridurre i sacrifici oppure aumentare i benefici. Nell'esempio del valore sociale per un servizio di smaltimento rifiuti, una delle leve potrebbe essere (lato sacrifici) il costo delle operazioni a carico dell'individuo, mentre l'altra leva (lato benefici) potrebbe riguardare la frequenza della raccolta. Per ciascuna leva, vengono poi definiti uno o più indicatori di performance che hanno il compito di tradurre in forma misurabile i movimenti di miglioramento o peggioramento e l'insieme di leve e indicatori costituisce, per ogni sub – dimensione, il primo livello del sistema di misurazione.

Tuttavia, se ci si limita alla semplice e sola raccolta di indicatori, non si sta realmente creando valore, poiché il processo richiede di disporre di un procedimento di normalizzazione che consenta di riportare tutte le misure su una scala comune. A questo scopo, il modello propone l'utilizzo di una scala decimale da -10 a +10 sulla quale collocare i risultati dei diversi indicatori. Secondo l'inventore della piramide, conviene, per effettuare l'operazione appena scritta, fissare per ogni singolo indicatore, un valore peggiore possibile ed un migliore possibile.

Tali valori estremi, possono essere individuati in modo diverso facendo riferimento a:

- Standard normativi, quindi limiti fissati da leggi e regolamenti;
- Standard statistici, ovvero performance migliori o peggiori osservate in un certo arco temporale o contesto territoriale;
- Standard tecnici, cioè capacità massime o minime di un impianto e per un servizio.

A seguito della definizione dei valori estremi, è possibile trasformare il valore effettivo dell'indicatore in un punteggio di sacrificio o beneficio sulla scala prescelta, utilizzando formule di proporzionalità che tengano conto della distanza dal valore peggiore e da quello migliore. Se si parla di indicatori di sacrificio, i risultati vengono collocati nella parte negativa della scala, quindi da 0 a -10, in modo tale che ad un incremento del sacrificio, corrisponda un peggioramento del punteggio. Per quelli di

beneficio, per contro, i valori sono riportati tra 0 e +10, quindi nella parte positiva, così che un miglioramento della leva di beneficio, si traduca in un punteggio più elevato.

Dopo aver normalizzato gli indicatori, si può procedere a una serie di aggregazioni successive. In primis, all'interno di ogni sub – dimensione, si sommano i punteggi delle diverse leve, ottenendo in questo modo un punteggio di sintesi per quella sub – dimensione. In secondo luogo, all'interno di ogni dimensione (valore intangibile, economico, sociale e istituzionale) si sommano i punteggi delle sub – dimensioni, attribuendo a ciascuna un peso, che riflette la sua importanza relativa nel processo di creazione del valore.

Tale processo graduale di aggregazione, consente di passare dal livello più analitico (formato dai singoli indicatori) ai livelli più sintetici (dimensioni della piramide) e infine dal valore organizzativo complessivo a quello istituzionale. Queste ultime due dimensioni, alla fine, si mettono in relazione, attribuendo loro pesi specifici e calcolando un indice complessivo di valore pubblico che si posizione al vertice della piramide (Papi, L., et al, 2018).

4 CAPITOLO. IL BILANCIO PARTECIPATIVO

4.1 Il bilancio partecipativo: natura e razionalità di fondo

Il documento oggetto di questo capitolo, ovvero il Bilancio Partecipativo, se da un lato rappresenta uno strumento consultivo per l'ascolto della comunità, dall'altro è una forma concreta e istituzionalizzata di "democrazia partecipativa". I cittadini che prendono parte al processo, difatti, hanno uno spazio reale di decisione che permette loro di scegliere in merito all'allocazione di risorse pubbliche.

Non è di certo un errore, definire, ad oggi, questo dispositivo come una tra le pratiche maggiormente consolidate di partecipazione strutturata per la definizione delle priorità di pubblico interesse. Condividere il potere decisionale con l'ente amministrativo locale, consente di superare la semplice delega rappresentativa verso un sistema che plasma una forma di cittadinanza attiva inserita all'interno dei meccanismi decisionali delle istituzioni. Il nesso tra democrazia partecipativa e co-produzione evidenzia che ciò che definisce la "qualità democratica" di un processo non è solo la partecipazione numerica, ma l'inclusività sostanziale e l'effettiva influenza delle decisioni. Il bilancio partecipativo si colloca in questo contesto.

La letteratura più recente difatti, sottolinea come tale strumento non possa essere compreso esclusivamente in termini procedurali, ma debba essere interpretato come un processo politico – istituzionale particolarmente complesso.

Il Bilancio Partecipativo non si presenta semplicemente come una nuova tecnica di gestione finanziaria "aperta", ma come una forma di innovazione democratica, nella quale il momento della decisione economica viene sottratto a una logica burocratica per essere reinserito all'interno di un circuito pubblico di discussione, negoziazione e responsabilizzazione collettiva (Un-Habitat, 2007). Il valore pubblico, difatti, emerge precisamente quando la pluralità delle preferenze viene trasformata in scelta collettiva riconosciuta come legittima. In particolare, non possono essere considerate esperienze di Bilancio Partecipativo quelle iniziative che si limitano a raccogliere opinioni dei cittadini senza prevedere un collegamento strutturato tra il processo partecipativo e le decisioni di bilancio dell'ente. Se tale collegamento viene a mancare, la partecipazione rischia di assumere una funzione di carattere simbolico poiché non si attribuisce alla

collettività un ruolo attivo nella definizione delle priorità di spesa. Il processo deliberativo che avviene mediante il Bilancio Partecipativo, pertanto, non si riassume in una semplice aggregazione di varie forme di consultazione, ma enfatizza la formazione delle preferenze “costringendo” i partecipanti ad apprendere informazioni, confrontarsi su di esse e infine valutare le implicazioni tecniche e sociali esistenti.

Coinvolgere i cittadini nel processo di bilancio significa, pertanto, aprire uno spazio di partecipazione su un terreno tradizionalmente riservato agli organi elettivi e alla struttura tecnico e amministrativa. Tale aspetto, ci spiega lo studioso Baiocchi, conferisce a questo dispositivo una valenza politica particolarmente rilevante, dato che implica una parziale redistribuzione del potere decisionale e una messa in discussione della separazione tra chi decide e chi subisce le decisioni pubbliche (Baiocchi, 2005). Ciò vuol dire che è possibile individuare una “sfera” di valore pubblico, intesa come insieme di risultati collettivi riconosciuti come pubblicamente rilevanti non solo dalle amministrazioni comunali, ma anche dai cittadini partecipanti.

Dal punto di vista teorico, il Bilancio Partecipativo si colloca nel bel mezzo di diverse tradizioni di pensiero democratico. Se da un lato esso si inserisce all’interno del filone della democrazia partecipativa, che critica i limiti della rappresentanza elettiva e rivendica il coinvolgimento diretto dei cittadini, dall’altra incorpora gli elementi propri della democrazia deliberativa che pone al centro del processo la discussione pubblica. Questa duplice appartenenza teorica, alla fine, si riflette nella struttura stessa del Bilancio che infatti non si limita a raccogliere preferenze individuali già formate, ma mira a creare le condizioni affinché tali preferenze possano emergere ed essere discusse attraverso l’interazione tra partecipanti. Le preferenze non sono date ex-ante ma si costruiscono all’interno del processo deliberativo (Sintomer Y., et al., 2008).

Il rapporto tra partecipazione e potere decisionale deve essere al centro del dibattito quando parliamo di Bilancio Partecipativo; infatti, quest’ultimo non si può qualificare come tale in assenza di una qualche forma di trasferimento (anche parziale) di potere decisionale ai cittadini. Tale trasferimento, però, non assume sempre le medesime forme ma si declina in modalità differenti a seconda del disegno istituzionale adottato, del contesto politico – amministrativo e delle risorse effettivamente messe a disposizione. Questo ci porta a scrivere che, in alcuni casi, ai cittadini è riconosciuto un potere decisionale diretto, di conseguenza la loro espressione di voto produce un

effetto selettivo vincolante rispetto ai progetti da finanziare. In altri casi invece, la partecipazione si configura come forma di co – decisione, dove la partecipazione incide sulla definizione delle priorità e sulla formulazione delle proposte, ma la decisione ultima resta nella disponibilità dell’organo amministrativo pubblico. Contrariamente ad una rappresentazione diffusa che contrappone partecipazione e burocrazia, la letteratura evidenzia come il funzionamento efficace di questo strumento di partecipazione richieda un forte coinvolgimento della struttura tecnica dell’ente, chiamata a tradurre le proposte emerse dal processo in interventi compatibili con i vincoli normativi, finanziari e procedurali. In questa ottica, il Bilancio Partecipativo può essere letto anche come un dispositivo di mediazione tra logica politica e logica amministrativa, nel quale le competenze tecniche non vengono sostituite dalla partecipazione, bensì messe al servizio di un processo decisionale più aperto e trasparente. Questa interazione, almeno sulla carta, contribuisce a ridurre la distanza tra amministrazione pubblica e cittadini, favorendo una maggiore comprensione reciproca dei rispettivi ruoli e limiti (Wampler B., et al, 2007). Wampler ci vuole quindi chiarire come sia necessario riconoscere che il Bilancio Partecipativo se da un lato incide sulle modalità di produzione delle politiche pubbliche (introducendo una logica che privilegia interventi concreti e riconducibili alle priorità della comunità), dall’altro lato esso non opera in un “*vuoto istituzionale*” ma si inserisce all’interno di sistemi politici e amministrativi preesistenti. Quest’ultimo aspetto porta l’autore a dire che la capacità di questo modello di produrre effetti significativi dipende da una serie di condizioni strutturali, tra cui la volontà degli amministratori, la chiarezza delle regole del processo e il grado di organizzazione della società civile (Wampler, 2011).

Come scritto in diversi passaggi dell’elaborato, il Bilancio Partecipativo può essere interpretato come un meccanismo di regolazione democratica del conflitto, piuttosto che come uno strumento volto ad eliminare le divergenze di interesse che sono inevitabili tra i diversi territori e gruppi sociali (Baiocchi G., et al, 2011).

La dimensione conflittuale è un aspetto cruciale del processo poiché questo strumento espone i partecipanti alla necessità di operare scelte selettive, accettare i compromessi e riconoscere la legittimità di decisioni che non sempre coincidono con le proprie preferenze individuali.

Un altro aspetto da considerare quando facciamo riferimento a questo strumento è quello che riguarda la sua natura processuale e ciclica. A differenza di iniziative “spot” o “sperimentali”, il Bilancio Partecipativo dovrebbe essere concepito come un processo ricorrente, integrato stabilmente all’interno del ciclo annuale di programmazione che gli consente non solo di incidere sulle decisioni di spesa, ma anche di generare apprendimenti cumulativi, sia per i cittadini, sia per l’amministrazione, rafforzando nel tempo la qualità del processo partecipativo. L’autore Wapler, in merito a ciò, ribadisce che questo dispositivo favorisce lo sviluppo di competenze civiche e politiche tra i cittadini coinvolti e allo stesso tempo permette all’amministrazione di beneficiare di una conoscenza più diretta e contestualizzata dei bisogni della comunità, al fine di migliorare la qualità delle decisioni adottate (2007).

La centralità del disegno istituzionale ha condotto numerosi studiosi del settore a sottolineare come il Bilancio Partecipativo non produca effetti automatici ma operi mediante meccanismi causali complessi. In particolare, l’efficacia dello strumento risulta fortemente condizionata dal tema riguardante la “selettività della partecipazione”. Sebbene il Bilancio Partecipativo sia spesso presentato come uno strumento inclusivo per definizione, molti esempi mostrano come la partecipazione tenda a coinvolgere in misura maggiore soggetti già dotati di capitale sociale, competenze civiche o esperienze pregresse di attivissimo. Questa dinamica di fondo solleva degli interrogativi circa la capacità del Bilancio Partecipativo di rappresentare in modo equo tutti i gruppi sociali tradizionalmente marginalizzati. Alcuni autori, come Sintomer ed Herzberg, hanno evidenziato come tale rischio non sia intrinseco allo strumento in sé, ma dipenda in larga misura dalle modalità di progettazione del processo. L’adozione di criteri redistributivi, la presenza di momenti deliberativi territorializzati e l’investimento in attività di accompagnamento, possono contribuire a ridurre le disuguaglianze partecipative e rafforzare la dimensione inclusiva del bilancio partecipativo (Sintomer ed Herzberg, 2013).

È doveroso ricordare che questo meccanismo di partecipazione civica non elimina il ruolo degli organi elettivi, ma ne ridefinisce le funzioni, spostando l’attenzione dalla decisione unilaterale alla mediazione tra istanze emerse dal processo partecipativo e

responsabilità di governo. Questa definizione, quindi, implica una trasformazione del ruolo degli amministratori, chiamati a svolgere funzioni di coordinamento e traduzione delle decisioni partecipative all'interno del quadro istituzionale vigente.

Per di più, il Bilancio Partecipativo è anche uno strumento in grado di incidere sulla trasparenza e tracciabilità delle decisioni pubbliche. Rendere espliciti i criteri di allocazione delle risorse, documentare le fasi di processo e garantire momenti di restituzione sugli esiti delle decisioni, contribuisce infatti a rafforzare i meccanismi di accountability e a ridurre la percezione di opacità che spesso caratterizza l'azione amministrativa. La letteratura invita, anche in tal caso, ad evitare letture troppo semplicistiche, evidenziando come la trasparenza formale non garantisce automaticamente una maggiore comprensione da parte dei cittadini. La complessità dei documenti, infatti, comporta un investimento significativo in termini di mediazione, comunicazione ed alfabetizzazione civica affinché la partecipazione possa tradursi in un controllo effettivo sull'azione pubblica (Anwar S., et al, 2007).

4.2 Origini del bilancio partecipativo

Il Bilancio Partecipativo nasce all'interno di un contesto storico e politico specifico, segnato da profonde trasformazioni sia economiche che istituzionali. La letteratura è concorde nel dire che a partire dagli anni Ottanta la prima esperienza strutturata di Bilancio Partecipativo si ha nella città di Porto Alegre in Brasile. Essa scaturisce come esito di un preciso progetto politico e di un contesto caratterizzato da forti tensioni sociali e da una crisi di legittimità delle forme tradizionali di governo locale (Wapler, B., et al, 2004). Porto Alegre presentava, negli anni precedenti all'introduzione di questo strumento, le seguenti sfide:

- Elevata disuguaglianza socioeconomica;
- Forte segregazione territoriale;
- Carenze infrastrutturali soprattutto nei quartieri maggiormente periferici;
- Gestione delle risorse pubbliche spesso segnata da pratiche clientelari.

Parliamo, quindi, di un clima caratterizzato da una forte domanda di democratizzazione delle istituzioni e rinnovamento delle pratiche di governo a seguito della fine del regime militare che aveva contraddistinto il Paese fino a quel periodo. In questo scenario, il Bilancio Partecipativo venne concepito come l'unico strumento in grado di tradurre tali istanze in meccanismi istituzionali concreti. Ad ogni modo, il ruolo decisivo lo ha sicuramente svolto l'amministrazione municipale dell'epoca (Partido dos Trabalhadores) che interpretò, fin da subito, la partecipazione come un principio fondamentale della strategia politica invece che come semplice elemento complementare all'azione di governo. Il meccanismo partecipativo nasce, di conseguenza, non come una concessione simbolica alla cittadinanza bensì come un tentativo concreto di redistribuire potere decisionale e risorse, rafforzando il controllo democratico sull'azione pubblica e contrastando le pratiche opache consolidate che avevano contraddistinto le amministrazioni pregresse (Baiocchi, G., et al, 2005).

Uno degli elementi più innovativi dell'esperienza di Porto Alegre risiede nell'introduzione di regole trasparenti per la definizione delle priorità di spesa mediante un sistema di assemblee territoriali e tematiche, dove i cittadini venivano chiamati a discutere i bisogni del proprio territorio e a formulare proposte di intervento sulla base di criteri che tenevano conto oltre che della popolazione residente anche del livello di dotazione infrastrutturale preesistente.

Il caso Porto Alegre mostra come il Bilancio Partecipativo sia stato reso possibile da un forte investimento dell'amministrazione nella riorganizzazione dei processi interni, nella trasparenza nelle informazioni di bilancio e nel dialogo continuo tra tecnici e cittadini.

Studiosi del calibro di Baiocchi e Sintomer invitano però a non interpretare l'esperienza di Porto Alegre come un modello universalmente replicabile dato che il successo di quest'ultimo è stato strettamente legato alle condizioni politiche, sociali ed istituzionali del tempo, dove va sicuramente menzionata la volontà politica disposta ad investire ed un tessuto associativo attivo. Il venir meno di alcune di queste condizioni, infatti, in diversi altri casi ha mostrato la fragilità del Bilancio Partecipativo e la sua dipendenza dal contesto di implementazione (Baiocchi e Sintomer, 2016). L'efficacia del dispositivo di partecipazione, in altre parole, non può essere data per

scontata ma deve essere sempre valutata alla luce delle condizioni concrete di attuazione.

4.3 Il funzionamento del Bilancio Partecipativo

Il Bilancio Partecipativo, se analizzato nella sua dimensione operativa, non può essere ridotto ad una sequenza lineare di incontri pubblici o ad un mero dispositivo di consultazione civica. L'aspetto della co-produzione (trattato nei primi capitoli dell'elaborato) è l'elemento principale che emerge nel momento in cui definiamo questo strumento partecipativo. Infatti, non si tratta di una collaborazione legata alla sola progettazione ma si incorporano tutte le fasi di attuazione e valutazione delle politiche pubbliche. È la comunità stessa che contribuisce, mediante le conoscenze che le appartengono e le risorse cognitive a disposizione, a migliorare la qualità delle scelte. In questo senso, il Bilancio Partecipativo è una forma di co-produzione istituzionalizzata, poiché si richiede una partecipazione strutturata nella fase di programmazione, progettazione e di monitoraggio successivo (Grohs, S.; 2021).

Anche il contributo di Barbera, Sicilia e Steccolini, propone una lettura del Bilancio Partecipativo profondamente diversa da quella puramente procedurale e consultiva. In questa prospettiva, il Bilancio Partecipativo non è solo uno strumento di partecipazione o di democrazia deliberativa, ma un meccanismo di “*co-planning*” e “*co-design*” che consente alla comunità di incidere concretamente sulle scelte di spesa relative a programmi, servizi e investimenti pubblici (Barbera, C., et al 2016).

Affinché il processo partecipativo possa effettivamente funzionare come strumento di co-produzione, gli autori individuano quattro condizioni fondamentali:

- *Interazione*, quindi esistenza di un dialogo reale, continuativo e bidirezionale tra ente e cittadino;
- *Inclusività*, quindi processo accessibile ad una pluralità di gruppi sociali, evitando che la partecipazione sia monopolizzata da cittadini particolarmente attivi, organizzazioni già strutturate e categorie sociali più istruite;
- *Rappresentatività*, implica che le proposte e le decisioni emergenti dal Bilancio Partecipativo siano espressione dell'intera comunità e non solo dei partecipanti più visibili/organizzati;

- *Capacità di risposta da parte dell'ente*, che consiste nella disponibilità delle istituzioni a tradurre decisioni dei cittadini in azioni concrete, realizzando i progetti selezionati o spiegando in modo trasparente eventuali ragioni di modifiche.

Gli autori specificano che i primi due aspetti incidono principalmente sul rapporto tra amministrazione e cittadini, definendo le modalità con cui le istituzioni si aprono alla partecipazione. Gli ultimi due, invece, sono centrali nella relazione tra i vari cittadini e nel funzionamento interno del processo deliberativo, poiché garantiscono che le decisioni emergenti siano legittime e che producano effetti concreti (Barbera, C., et al, 2016).

Lo strumento partecipativo in esame si configura come un processo multilivello che si sviluppa lungo il ciclo ordinario di programmazione e bilancio dell'ente, articolandosi in una serie di momenti ricorrenti che comprendono:

- Definizione del perimetro partecipativo;
- Fase informativa;
- Avvio del processo;
- Raccolta delle proposte;
- Discussione delle proposte;
- Selezione delle priorità;
- Integrazione delle decisioni partecipative nel bilancio ufficiale;
- Realizzazione e monitoraggio degli interventi.

Le fasi sopra descritte non devono essere intese come passaggi rigidi e standardizzati, ma come elementi adattabili ai diversi contesti istituzionali.

Uno dei primi snodi operativi è rappresentato dalla definizione del perimetro decisionale, che costituisce un atto di indirizzo amministrativo a tutti gli effetti. L'ente pubblico, in questa fase, deve stabilire quali risorse rendere oggetto di partecipazione e quali ambiti di intervento porre al processo. Delimitare il perimetro di partecipazione rappresenta un momento di selezione implicita delle aspettative che l'amministrazione è disposta ad assumere nei confronti della cittadinanza. Un perimetro troppo ristretto ad esempio rischia di ridurre il Bilancio Partecipativo ad una pratica solo simbolica;

allo stesso tempo, un perimetro troppo ampio può portare alla generazione di un sovraccarico decisionale con conseguente presenza di conflitti difficilmente gestibili. La qualità di questa fase, nella maggior parte dei casi, è determinante per la credibilità dell'intero processo poiché evita che ci possa essere una disaffezione nei cicli immediatamente successivi.

La fase informativa riveste un ruolo cruciale nell'architettura del processo; infatti, affinché la partecipazione non si riduca a una competizione tra richieste individuali, è indispensabile che la collettività disponga di informazioni chiare sui vincoli finanziari, sulle competenze dell'ente e su tutte le regole di processo. Già in questa fase, se c'è trasparenza, si possono creare le basi per rendere il confronto deliberativo significativo ed evitare aspettative irrealistiche rispetto alla capacità di spesa dell'organo amministrativo. Operativamente, l'informazione svolge una funzione di traduzione del linguaggio tecnico in forme comprensibili per i cittadini, e al contempo, traduzione delle istanze sociali in input integrabili nei processi programmatici. La letteratura più recente evidenzia come la deliberazione pubblica, soprattutto nei contesti caratterizzati da conflitti latenti, deve essere favorita mediante la presenza di figure dedicate alla facilitazione. I facilitatori, infatti, svolgono una funzione di traduzione tra linguaggi diversi e contribuiscono a rendere udibili le voci degli attori meno forti rispetto a quelli maggiormente organizzati (Rocke, A., et al.,2016).

La fase deliberativa raffigura uno dei momenti più densi dell'intero processo perché è qui che la partecipazione si trasforma da mera espressione di bisogni individuali a costruzione collettiva delle priorità collettive. Operativamente, accade che a seguito dell'avviso pubblico, i cittadini elaborano una proposta all'interno della quale sono indicati gli obiettivi espliciti, i destinatari e una stima dei costi dell'iniziativa che propongono venga realizzata e finanziata con i fondi messi a disposizione dall'ente. A seguito della presentazione dell'idea progettuale, essa non entra automaticamente in votazione poiché viene sottoposta prima ad una verifica formale e sostanziale. La prima accerta la legittimazione del proponente e la completezza documentale, la seconda valuta la fattibilità tecnica ed economica.

Superata la fase di ammissibilità, le proposte entrano nel circuito deliberativo pubblico grazie allo svolgimento di assemblee territoriali ed incontri tematici, dove i proponenti oltre ad illustrare il progetto, accettano anche eventuali modifiche migliorative. Terminata la fase di confronto, si apre quella della selezione delle priorità e qui dobbiamo distinguere due modelli:

- Modello deliberativo: i cittadini esercitano un potere decisionale diretto poiché l'esito della votazione eseguita dai cittadini determina la graduatoria dei progetti finanziabili entro il limite delle risorse disponibili. L'ente locale mantiene il potere gestionale in termini di impegni di spesa, affidamenti ed esecuzione, ma non modifica l'ordine delle priorità espresse (Rocke, A., et al.,2016);
- Modello di co-decisione: la votazione dei progetti da parte dei cittadini produce una graduatoria che ha natura orientativa perché è l'organo amministrativo a conservare un margine di valutazione finale che può portare al non accoglimento dell'esito della consultazione (Rocke, A., et al.,2016).

La trasparenza di questo snodo è decisiva perché la tracciabilità delle motivazioni che conducono all'accoglimento o all'esclusione delle varie proposte costituisce un elemento cardine del processo e incide direttamente sulla fiducia dei cittadini nei confronti dell'ente pubblico.

Il Bilancio Partecipativo, attivando e strutturando le pratiche democratiche sopra descritte, genera valore pubblico che non si esaurisce nell'opera realizzata, ma si manifesta soprattutto nel rafforzamento delle capacità collettive di deliberare, allocare e governare consapevolmente le risorse comuni.

Altro elemento spesso trascurato, ma di fondamentale importanza nel funzionamento del Bilancio Partecipativo, riguarda l'integrazione delle decisioni partecipative nel bilancio ufficiale dell'ente. Se il meccanismo partecipativo deve produrre effetti concreti, allora le priorità emerse all'interno del processo devono essere recepite all'interno degli strumenti formali di programmazione e bilancio, scongiurando il fatto che la partecipazione resti confinata in uno spazio privo di incidenza reale. Allegretti, in molte sue opere, si sofferma particolarmente su questo punto perché lo reputa come uno di quelli con maggiore fragilità nelle varie esperienze di Bilancio Partecipativo, soprattutto nei contesti in cui il collegamento tra partecipazione e decisione politica è debole. In altre parole, questo passaggio segna la trasformazione della partecipazione

da processo deliberativo ad atto amministrativo vincolante, conferendo alle scelte condivise concretezza.

Parallelamente alle fasi del processo, il funzionamento del Bilancio Partecipativo dipende, in maniera decisiva, dal ruolo degli attori coinvolti (Allegretti, U., 2009). I cittadini rappresentano i protagonisti del processo ma allo stesso tempo il loro contributo è mediato dall'interazione con altri soggetti chiave (amministratori eletti). L'architettura del dispositivo di partecipazione è in equilibrio dinamico tra apertura e regolazione, partecipazione e capacità amministrativa.

Inoltre, questa architettura si può articolare secondo una dimensione prevalentemente territoriale, tematica o un insieme delle due. Nei modelli territoriali, la partecipazione si organizza attorno ai quartieri, favorendo l'emersione di bisogni legati allo spazio urbano e alle dotazioni infrastrutturali. Nei modelli tematici, invece, il confronto si concentra maggiormente su ambiti specifici di policy, quali l'ambiente, la mobilità o politiche sociali, consentendo una discussione più approfondita su problemi trasversali (Allegretti, U., 2009). Dice Allegretti che la scelta tra dimensione territoriale e tematica non è affatto neutra, dato che essa incide sulla natura delle proposte e sugli effetti redistributivi del processo. Molte esperienze adottano soluzioni ibride, nel tentativo di combinare la prossimità territoriale con una visione più ampia delle politiche pubbliche, anche se, un disegno di questo tipo richiede un'organizzazione istituzionale particolarmente attenta al fine di evitare frammentazioni o sovrapposizioni del processo.

Negli ultimi anni, la diffusione di strumenti digitali ha inciso in modo determinante sulle modalità di funzionamento del Bilancio Partecipativo. Piattaforme online e sistemi di voto elettronico hanno ampliato la partecipazione e semplificato l'accesso al processo ma allo stesso bisogna prestare molta attenzione a non escludere i soggetti meno alfabetizzati digitalmente (Spada, P., et al, 2017). Per tale ragione, strumenti di questo tipo non possono sostituire integralmente le pratiche deliberative svolte nella forma tradizionale (in presenza) ma piuttosto possono rappresentare un complemento da integrare nel processo, instaurando accorgimenti per bilanciare accessibilità e qualità della deliberazione.

4.4 Il Bilancio Partecipativo e la misurazione e rendicontazione del valore pubblico

Quando si osserva il processo partecipativo come ingranaggio del ciclo Programmazione – Misurazione – Rendicontazione di un ente pubblico, il Bilancio Partecipativo diventa fondamentale. Le preferenze che emergono dai cittadini devono essere tradotte in interventi pubblici suscettibili di misurazione e rendicontazione. In tale prospettiva, il Bilancio Partecipativo, può essere interpretato come una componente del ciclo di produzione del valore pubblico, poiché contribuisce alla definizione delle priorità, all’allocazione di risorse e alla verifica degli effetti prodotti sulle comunità locali (Shah, A., 2007).

Dal punto di vista tecnico, il primo passaggio consiste nell’integrare i progetti scelti negli strumenti di programmazione economico-finanziaria dell’ente. L’inserimento nei documenti contabili, infatti, permette di attribuire a ciascun intervento un responsabile amministrativo e un centro di costo, rendendo possibile il monitoraggio sistematico della spesa e delle attività.

Gli interventi, poi, devono essere gestiti secondo le ordinarie regole di project management pubblico, includendo:

- Definizione dei tempi,
- Verifica delle fasi di avanzamento;
- Output intermedi e finali raggiunti.

Ciò, consente di monitorare non solo l’impegno delle risorse finanziarie, ma anche l’avanzamento fisico delle opere e servizi, superando una visione meramente contabile della rendicontazione.

La misurazione del valore pubblico generato dai progetti finanziati, richiede inoltre l’individuazione di indicatori di risultato e di impatto coerenti con la natura dell’intervento. Nel caso di opere pubbliche, possono essere utilizzati indicatori quali:

- Variazione accessibilità ai servizi;
- Aumento dell’utilizzo degli spazi riqualificati,
- Riduzione di specifiche criticità territoriali.

Tali indicatori, in linea con l'approccio di Moore, consentono di valutare, se gli interventi hanno effettivamente migliorato le condizioni di vita della popolazione producendo benefici tangibili (1995).

Un altro elemento, peculiare del Bilancio Partecipativo, riguarda il monitoraggio pubblico dell'attuazione. Numerose esperienze italiane, prevedono la pubblicazione online dello stato avanzamento dei progetti, così da rendere accessibili informazioni sui tempi, costi e fasi di realizzazione. I cittadini possono verificare direttamente l'attuazione delle decisioni prese durante il processo partecipativo e allo stesso tempo, possono anche segnalare eventuali criticità (World Bank, 2008).

La rendicontazione finale dei progetti rappresenta l'ultimo passaggio del ciclo e assume una funzione essenziale per la produzione di fiducia istituzionale. Generalmente, essa avviene attraverso report dedicati, sezioni specifiche dei documenti di performance o mediante comunicazioni pubbliche rivolte alla comunità. La restituzione sistematica degli esiti, quindi, è condizione necessaria, affinché il Bilancio Partecipativo produca effetti duraturi sulla qualità della governance locale.

Si può concludere questo paragrafo scrivendo che, l'efficacia del processo partecipativo dipende dalla capacità dell'ente locale di integrare il Bilancio Partecipativo nei sistemi di programmazione, controllo e comunicazione istituzionale, trasformando le preferenze espresse dalla comunità in interventi pubblici monitorabili e valutabili nel tempo (OECD, 2020).

4.5 La dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo

La dimensione finanziaria costituisce il tratto distintivo fondamentale del Bilancio Partecipativo e ne definisce la natura sostantiva all'interno delle politiche di partecipazione democratica. La partecipazione della comunità alla definizione e al monitoraggio degli investimenti configura una forma avanzata di co-produzione finanziaria, all'interno della quale la collettività contribuisce, non solo alla scelta delle priorità, ma anche alla qualità e sostenibilità degli interventi realizzati.

L'ampiezza e la natura delle risorse effettivamente sottoposte a deliberazione pubblica, con particolare riferimento alla distinzione tra spesa corrente e spesa in conto capitale,

risponde sia a vincoli istituzionali ma anche alla natura stessa delle domande espresse dai cittadini, che tendono a privilegiare interventi concreti e facilmente monitorabili. La maggior parte delle pratiche di Bilancio Partecipativo concentra le decisioni di partecipazione sulla spesa in conto capitale, in particolar modo sugli investimenti locali e sulle opere pubbliche di prossimità. Questa scelta risponde a delle precise logiche finanziarie dato che la spesa per investimenti presenta un grado di discrezionalità maggiore rispetto alla spesa corrente, spesso rigidamente vincolata da obblighi normativi, contrattuali o di funzionamento dell'ente pubblico. Di conseguenza, il meccanismo partecipativo si inserisce prevalentemente in quei segmenti del bilancio in cui l'amministrazione può effettivamente riorientare le risorse, rendendo la partecipazione compatibile con i vincoli della finanza pubblica. Questa delimitazione contribuisce a rafforzare la credibilità finanziaria del processo, poiché evita di sottoporre a deliberazione ambiti in cui le decisioni sarebbero difficilmente implementabili (Wampler, B., et al, 2012).

La rilevanza della quota di bilancio sottoposta a Bilancio Partecipativo presenta, tuttavia, una forte variabilità tra i contesti analizzati. In alcune esperienze consolidate, il meccanismo partecipativo arriva ad orientare una parte consistente degli investimenti pubblici, mentre in contesti caratterizzati da limitata decentralizzazione fiscale le risorse disponibili risultano talvolta ridotte a pochi euro per abitante all'anno. Anche in questi ultimi casi, però, sostiene Shah che quote finanziarie relativamente contenute possano comunque assumere un ruolo strategico per interrompere inerzie allocative preesistenti e indirizzare la spesa verso ambiti tradizionalmente trascurati dalle politiche pubbliche (2007). In altri termini, non sempre bisogna guardare al solo ammontare delle risorse coinvolte, ma piuttosto a come queste siano in relazione con il grado di discrezionalità e di visibilità delle decisioni di spesa. Una porzione limitata del bilancio può produrre effetti significativi, ad esempio, in settori ad alto valore politico e redistributivo, poiché consente ai cittadini di incidere sulle priorità pubbliche e di esercitare un controllo diretto sull'uso delle risorse.

In verità, secondo la studiosa Gonçalves, l'adozione del Bilancio Partecipativo non è detto che comporti un incremento complessivo della spesa pubblica perché tale strumento opera principalmente attraverso una riallocazione interna delle risorse di investimento, modificando le priorità settoriali piuttosto che l'aumento del volume

totale della spesa. In questa visione, emerge una concezione della dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo come strumento di selezione degli investimenti, in grado di orientare le risorse verso ambiti ad alto impatto sociale, coerentemente con le preferenze espresse nelle varie assemblee partecipative (Gonçalves, S., 2013).

La suddivisione dei fondi in categoria di progetto rende il Bilancio Partecipativo uno strumento più leggibile per i cittadini e permette una comparazione diretta tra costi – benefici – tipologie di intervento. Per di più, nelle organizzazioni pubbliche, la definizione preventiva dell'ammontare delle risorse disponibili costituisce un passaggio cruciale, poiché consente ai partecipanti di confrontarsi con vincoli di scarsità analoghi a quelli affrontati dai decisori pubblici tradizionali, rendendo la deliberazione finanziariamente realistica e orientata alla scelta tra alternative concorrenti. Allo stesso tempo, l'analisi quantitativa mette in luce un elemento strutturale della dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo: il divario tra domanda sociale e capacità finanziaria effettiva (Zdradzisz, M., et al, 2025). Il numero di progetti presentati e ammessi al voto supera sistematicamente le risorse disponibili, segnalando come questo strumento di partecipazione renda visibile una pressione latente sul bilancio pubblico che i processi decisionali tradizionali tendono ad occultare.

Sebbene questo strumento di partecipazione operi prevalentemente su risorse pubbliche ordinarie già disponibili nei bilanci locali, la letteratura sul tema evidenzia come esso possa ampliare di fatto la base delle risorse destinate agli investimenti collettivi. I fondi deliberati attraverso il Bilancio Partecipativo, in molte esperienze, hanno funzionato come leva per attrarre risorse aggiuntive per soddisfare i bisogni espressi dai cittadini. In pratica, mediante il meccanismo di partecipazione può capitare che si vada oltre ad una redistribuzione delle risorse esistenti, andando a rafforzare la capacità finanziaria complessiva delle amministrazioni locali attraverso meccanismi di coordinamento e legittimazione delle scelte di spesa.

Cabannes evidenzia come, in diversi contesti, la partecipazione dei cittadini non si esaurisca nella sola fase deliberativa, ma si traduca in contributi materiali e immateriali che riducono i costi complessivi degli interventi, aumentando la sostenibilità temporale delle opere realizzate (Cabannes, 2014). Tali contributi possono avere forme differenti, tra cui il supporto organizzativo e cura delle infrastrutture realizzate.

Nonostante queste risorse non siano contabilizzate nei bilanci pubblici, esse rappresentano una componente rilevante della dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo, poiché incidono sull'efficienza ed efficacia dell'utilizzo dei fondi pubblici.

Un aspetto correlato alla dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo riguarda il tema del suo impatto sull'efficienza della spesa pubblica. A differenza delle modalità tradizionali di allocazione delle risorse, spesso caratterizzate da asimmetrie informative, scarsa trasparenza e limitato controllo ex-post, il Bilancio Partecipativo introduce meccanismi di sorveglianza civica che incidono direttamente sulle modalità di utilizzo dei fondi pubblici. Gonçalves ci spiega che i progetti realizzati mediante il Bilancio Partecipativo risultano meno costosi e meglio mantenuti rispetto ad interventi analoghi decisi esclusivamente dall'amministrazione, proprio grazie al coinvolgimento diretto delle comunità nella definizione delle priorità e nel monitoraggio dell'implementazione. In poche parole, questo controllo sociale diffuso contribuisce a ridurre sprechi e pratiche opportunistiche, migliorando l'efficienza complessiva dell'investimento pubblico (Gonçalves, S., 2013). Difatti, nei circuiti amministrativi tradizionali, difficilmente emergono tali informazioni locali, che sono quelle che consentono di selezionare progetti maggiormente aderenti ai bisogni reali, poiché viene sfruttata la conoscenza diffusa dei cittadini.

La dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo esercita un'influenza dominante anche sulla costruzione della fiducia istituzionale e, di conseguenza, sulla sostenibilità della partecipazione nel lungo periodo. Il Bilancio Partecipativo non può essere compreso adeguatamente se non viene analizzato come capacità dei partecipanti di incidere concretamente sulle scelte di spesa pubblica. In questa prospettiva, la partecipazione acquista significato politico e istituzionale solo quando è associata ad un trasferimento reale di potere decisionale sulle risorse, evidenziando come i processi in cui i cittadini deliberano senza incidere sull'allocazione dei fondi rischiano di produrre effetti marginali o puramente simbolici. Il nesso tra autorità decisionale e risorse finanziarie è ulteriormente rafforzato dagli studi che individuano nel potere di voto sui progetti finanziati uno degli elementi qualificanti del Bilancio Partecipativo. La possibilità per i cittadini di selezionare progetti che saranno effettivamente implementati introduce una rottura rispetto ai modelli consultivi, poiché lega

direttamente la deliberazione alla spesa pubblica. Tale passaggio è rilevante non solo dal punto di vista democratico, ma anche sotto il profilo finanziario, poiché obbliga l'amministrazione a integrare le decisioni partecipative nel ciclo formale di bilancio, trasformandole in impegni di spesa.

L'integrazione del Bilancio Partecipativo nei cicli di bilancio rappresenta una delle principali sfide finanziarie del Bilancio Partecipativo. In particolare, nei contesti in cui questo strumento è inserito in modo strutturato nella programmazione finanziaria annuale, la partecipazione contribuisce ad orientare non solo le singole voci di spesa, ma l'intera logica allocativa dell'ente.

La letteratura recente dimostra come la credibilità del Bilancio Partecipativo agli occhi dei cittadini sia strettamente legata alla capacità delle istituzioni di garantire un nesso chiaro e verificabile tra decisioni partecipative e risultati finanziari concreti. Quando le risorse deliberate vengono effettivamente spese secondo le priorità emerse nei processi partecipativi, il bilancio diventa uno strumento di apprendimento collettivo e di rafforzamento della fiducia reciproca tra cittadini e amministrazione. In questo senso, la dimensione finanziaria agisce come meccanismo di feedback poiché i risultati visibili rafforzano la fiducia, questa poi alimenta la partecipazione che porta ad una migliore legittimazione delle scelte di spesa.

Le conseguenze di una dimensione finanziaria debole sono evidenti soprattutto nei contesti caratterizzati da elevata vulnerabilità socioeconomica. Lo studio di Buele mostra come bassi livelli di spesa effettiva e scarsa comunicazione sui risultati finanziari del Bilancio Partecipativo abbiano prodotto elevati livelli di insoddisfazione civica e un progressivo disinteresse verso il processo partecipativo (Buele, I., et al, 2020). Tali evidenze confermano che la dimensione finanziaria del Bilancio Partecipativo svolge un ruolo cruciale non solo nell'allocazione delle risorse, ma anche nella costruzione di aspettative realistiche e nella gestione del rapporto fiduciario tra cittadini e governo locale. In questo senso, il *valore pubblico* prodotto non è solo redistributivo o partecipativo, ma riguarda la stabilità e la sostenibilità politica delle scelte pubbliche in contesti di conflitto distributivo.

L'autore Wampler mette in guardia dal rischio di uno *svuotamento finanziario* del Bilancio Partecipativo, che si verifica quando le amministrazioni mantengono formalmente il processo partecipativo ma allo stesso tempo riducono le risorse ad esso

destinate. In questi casi, il Bilancio Partecipativo tende a perdere la sua capacità di incidere sulle decisioni di spesa e si trasforma in uno strumento di legittimazione politica più che di allocazione finanziaria (Wampler, B., et al, 2012). Come si può evincere da questi aspetti appena riportati, la dimensione finanziaria non è un attributo accessorio, ma l'asse portante attorno al quale ruota l'efficacia del processo; difatti, senza risorse desiderabili, la partecipazione perde il suo ancoraggio al bilancio e anche la possibilità di influenzare in modo strutturale la finanza pubblica locale.

Per di più, quando il processo partecipativo è confinato alla sola annualità di bilancio, esso tende a privilegiare interventi di breve termine e progetti facilmente realizzabili entro l'esercizio. Al contrario, integrare lo strumento all'interno di una programmazione pluriennale consente di affrontare scelte allocative più complesse e maggiormente legate a strategie di sviluppo locale. Senza un raccordo con la programmazione finanziaria, quindi, la partecipazione rischia di rimanere episodica e di avere un impatto limitato sulla struttura di spesa.

La chiarezza delle regole finanziarie è una condizione essenziale per evitare disconnessioni tra decisione ed implementazione, tanto è vero che nei processi di Bilancio Partecipativo maggiormente strutturati, le amministrazioni pubbliche definiscono ex-ante non solo l'ammontare delle risorse, ma anche le modalità attraverso cui le decisioni della collettività vengono incorporate nel bilancio e poi attuate. Questi criteri finanziari (quali vincoli di costi o divieti di spesa su determinate voci) svolgono, quindi, una funzione di filtro che incide direttamente sulla composizione delle alternative sottoposte al voto dei cittadini. Dal punto di vista finanziario, questi criteri contribuiscono a ridurre il rischio di progetti irrealizzabili con le capacità di spesa dell'ente, rafforzando la coerenza tra deliberazione partecipativa e gestione responsabile delle risorse pubbliche (Sobociński, M., 2024).

4.6 Il Bilancio Partecipativo come strumento di governance

Il Bilancio Partecipativo viene sempre più interpretato non soltanto come uno strumento di partecipazione civica, ma come un dispositivo in grado di incidere sulle modalità di governo. Uno dei contributi più rilevanti dello strumento alla governance democratica risiede nella sua capacità di riaprire il processo decisionale su una

funzione centrale dell'ente pubblico come il bilancio, tradizionalmente caratterizzata da un elevato grado di tecnicità e da una forte concentrazione del potere decisionale. Rendere il bilancio oggetto di discussione pubblica significa sottrarre le scelte allocative ad una dimensione tecnocratica, riportandole all'interno di uno spazio deliberativo nel quale i criteri, i vincoli e i trade-off vengono resi espliciti e negoziabili. È sbagliato ridurre questo concetto ad un semplice ampliamento del numero dei soggetti coinvolti, perché bisogna soffermare l'attenzione su come questo dispositivo partecipativo incide sulle regole attraverso cui le decisioni vengono formulate e giustificate (UN-HABITAT, 2007).

L'altro asse invece concerne il rapporto tra bilancio partecipativo e accountability pubblica. Il Bilancio Partecipativo, infatti, dovrebbe contribuire a rafforzare i meccanismi di responsabilizzazione non solo mediante la partecipazione ex – ante alle decisioni, ma anche attraverso dispositivi di restituzione, monitoraggio e valutazione degli esiti. La visibilità delle decisioni partecipative e la tracciabilità del loro inserimento all'interno del bilancio ufficiale consentono ai cittadini di seguire l'intero ciclo della decisione pubblica, riducendo la distanza tra promesse, scelte e risultati. Guardando questo quadro metodologico, l'accountability non viene intesa esclusivamente come un obbligo formale di rendicontazione ex-post, ma come un processo continuo che accompagna l'intero ciclo di programmazione e attuazione delle politiche. Il meccanismo di partecipazione favorisce così una forma di accountability dialogica, nella quale cittadini e amministratori condividono informazioni, valutazione e responsabilità, superando una concezione puramente verticale del controllo sull'azione pubblica (Sintomer Y., et al., 2016). Questa forma di accountability è particolarmente rilevante nei contesti locali, dove la prossimità tra cittadini e istituzioni rende più immediato il nesso tra decisioni pubbliche e impatti concreti.

Attraverso regole procedurali e fasi deliberative, il Bilancio Partecipativo consente di trasformare domande sociali molto frammentate in scelte collettive governabili, mantenendo al contempo un ancoraggio agli strumenti formali di programmazione dell'ente.

Un altro elemento qualificante di questo dispositivo, in termini di governance, concerne la trasformazione del processo decisionale da prevalentemente gerarchico a interattivo. Nel modello amministrativo tradizionale, la decisione di bilancio è il risultato di valutazioni interne all'apparato politico – amministrativo, mentre il coinvolgimento dei cittadini avviene, al più, in forma consultiva o comunicativa. Nel Bilancio Partecipativo, al contrario, la decisione tende ad emergere da un processo di confronto regolato, nel quale deliberazione, negoziazione e mediazione costituiscono passaggi essenziali della costruzione della scelta pubblica. La decisione, in altre parole, non precede l'interazione, ma ne rappresenta l'esito, secondo una logica tipica dei modelli di governance collaborativa (Ansell, C., et al, 2008).

Inoltre, il Bilancio Partecipativo è uno strumento di governance anche nel momento in cui diviene capace di gestire il conflitto distributivo, anziché eliminarlo. Allocare le risorse pubbliche implica, inevitabilmente, scelte tra interessi in competizione; questo strumento, infatti, non promette un consenso unanime, ma offre procedure attraverso cui il conflitto può essere reso visibile, discusso e regolato. In questo senso, il Bilancio Partecipativo opera come un meccanismo di coordinamento della complessità, trasformando il conflitto sociale in confronto istituzionalizzato e contribuendo alla stabilità delle decisioni assunte. In contesi segnati da sfiducia verso le istituzioni e da percezione di distanza tra cittadini e decisori, la possibilità di partecipare a processi decisionali regolati, comprensibili e trasparenti può aumentare l'accettazione delle decisioni anche in assenza di benefici materiali diretti.

La legittimità derivante dal Bilancio Partecipativo non risiede esclusivamente negli output prodotti, ma nella percezione di equità e correttezza delle procedure decisionali, elemento centrale per la stabilità dei sistemi di governance democratica.

Per di più, l'integrazione tra livelli decisionali differenti all'interno di un unico processo è rilevante perché consente di ridurre le tradizionali disconnessioni tra fase decisionale ed attuativa. Molte politiche pubbliche falliscono non per errori di progettazione, ma per una debole integrazione tra decisione politica e capacità amministrativa. Il Bilancio Partecipativo, però, inserendosi direttamente nel ciclo di bilancio, costringe l'amministrazione a confrontarsi fin dall'inizio con la fattibilità

tecnica, i vincoli normativi e la sostenibilità finanziaria delle scelte, riducendo il rischio di decisioni simboliche o irrealizzabili (Baiocchi, G., et al., 2014).

In questa prospettiva, il Bilancio Partecipativo può essere letto come uno strumento di meta – governance, ovvero come un dispositivo che non governa direttamente singole politiche, ma struttura il quadro entro cui le decisioni vengono prese. Attraverso la definizione delle regole del processo, dei criteri di priorità e dei vincoli di spesa, lo strumento partecipativo orienta il comportamento degli attori coinvolti, senza ricorrere a meccanismi coercitivi. Tale funzione di indirizzo e coordinamento è tipica dei modelli di governance contemporanei, all'interno dei quali il potere pubblico opera sempre più come regista e meno come decisore unilaterale. Non è un caso infatti che, il Bilancio Partecipativo, mediante la reiterazione ciclica del processo e la formalizzazione delle varie fasi che lo compongono, contribuisca a costruire aspettative condivise su tempi, modalità e limiti della decisione pubblica. In questo modo, esso riduce l'incertezza che spesso alimenta conflitti opportunistici e pressioni informali sulle decisioni di bilancio. Dal punto di vista dell'azione amministrativa, quindi, questo meccanismo introduce una forma di vincolo procedurale *auto - imposto*, che incide sulle modalità di esercizio del potere pubblico. L'amministrazione, accettando di sottoporre una parte delle decisioni di bilancio ad un processo regolato di questo tipo, limita volontariamente la propria discrezionalità, rafforzando al contempo la prevedibilità e la legittimazione delle scelte.

4.7 Le criticità del Bilancio Partecipativo

Una delle prime criticità da menzionare riguarda la disponibilità reale dell'amministrazione comunale a sostenere un processo così libero e aperto, sia sul piano politico che su quello organizzativo. L'attivazione di processi partecipativi risulta problematica in presenza di bassa propensione al dialogo e in assenza di una cultura amministrativa orientata all'ascolto e di debolezza delle competenze interne necessarie a governare processi complessi e conflittuali. Tali problematiche si manifestano innanzitutto come inadeguatezza organizzativa (Baiocchi, G.; et al; 2017):

- Strutture fortemente gerarchiche,

- Strutture orientate all'adempimento e gestione ordinarie,
- Strutture poco flessibili e incapaci di affrontare le incertezze.

Spesso molte implementazioni sembrano adottare forme visibili di partecipazione come assemblee pubbliche e linguaggi di trasparenza ma alla fine, in verità, non presentano un collegamento strutturato tra partecipazione e centri effettivi di decisione. In questi casi, il rischio è di scivolare verso forme di partecipazione di facciata in cui il Bilancio Partecipativo viene utilizzato come strumento di legittimazione simbolica di decisioni già prese, piuttosto che come strumento capace di ristrutturare i rapporti di potere tra amministrazione e collettività (Ganuza, E.; 2014).

Una seconda criticità, collegata alla precedente, concerne la presenza di asimmetrie informative e linguistiche tra ente e cittadini. I processi di partecipazione diventano particolarmente critici quando l'oggetto della discussione è molto complesso e quando le informazioni rilevanti non sono accessibili in modo chiaro. Autori come Ganuza mostrano infatti come l'asimmetria informativa incida direttamente sulla qualità deliberativa del processo, alterando le condizioni di inclusione e parità che dovrebbero caratterizzare un'autentica deliberazione pubblica (Ganuza, E.; 2014). Occorre quindi interrogarsi su chi è effettivamente in grado di partecipare e influenzare l'esito del confronto poiché, in assenza di un lavoro sistematico di riduzione delle asimmetrie cognitive, il Bilancio Partecipativo rischia di favorire attori già dotati di capitale culturale, competenze tecniche o esperienza politica.

Una terza criticità strutturale del Bilancio Partecipativo riguarda la dimensione temporale del processo; in particolare la difficoltà di conciliare i tempi propri della partecipazione con quelli rigidi della programmazione amministrativa – finanziaria. I processi partecipativi, come scritto a più riprese nel corso dei vari paragrafi dell'elaborato, richiedono tempi medio – lunghi, sia per la fase di informazione che per quella deliberativa, ma allo stesso tempo essi risultano spesso incompatibili con le scadenze procedurali che regolano l'azione della pubblica amministrazione. (Sintomer, Y., et al, 2008)

Operativamente, questo porta a:

- Compressione delle varie fasi;
- Sovrapposizione tra momenti partecipativi e adempimenti formali;
- Posticipazione delle decisioni effettive rispetto agli esiti del confronto.

Nel modello originario di Porto Alegre, in merito a ciò, bisogna riportare il fatto che la scansione temporale del processo non era un elemento sussidiario, bensì una componente essenziale del suo funzionamento istituzionale, difatti:

- Il ciclo delle assemblee avveniva durante ogni annualità,
- Le delibere e l'implementazione erano concepite come fasi accompagnatorie del ciclo di bilancio municipale;
- Il tempo veniva considerato non come variabile esterna al processo, ma come condizione di possibilità della sua efficacia.

Una quarta criticità attiene alla disponibilità di risorse e competenze all'interno dell'amministrazione e la conseguente capacità di costruire un'architettura istituzionale adeguata a sostenere l'intero processo di partecipazione. Attivare processi di democrazia partecipativa richiede investimenti sia in termini di risorse umane mediante l'attribuzione di chiare responsabilità ad ognuno, ma anche in termini di strutture che possano innalzare la qualità e la credibilità del processo. In alcuni casi, l'attenzione si concentra sugli spazi partecipativi "visibili" (assemblee, votazioni e piattaforme) ma rimane opaca la fase di traduzione delle decisioni in atti concreti (FormezPA, 2015). In quest'ultimo caso, il rischio è che le decisioni partecipate vengano modificate, ridimensionate o rinviate senza adeguata giustificazione, andando ad incidere negativamente sull'efficienza e sulla catena di responsabilità democratica che il Bilancio Partecipativo dovrebbe rafforzare.

Il nodo della decisione finale, ovvero la relazione tra partecipazione dei cittadini e responsabilità decisionale, è anch'essa una criticità. L'ente non può rinunciare alla titolarità della decisione senza mettere in discussione i principi della rappresentanza democratica e della responsabilità amministrativa. Tuttavia, questa asimmetria tra partecipazione e decisione costituisce una fonte di ambiguità, poiché rende meno

immediato per i cittadini comprendere quanto e come il loro contributo incida effettivamente sugli esiti finali. Baiocchi e Ganuza, ad esempio, reputano che il Bilancio Partecipativo non può essere valutato in termini dicotomici: c'è o meno partecipazione, ma lungo un processo continuo che tiene conto di fattori quali:

- Centralità del processo nelle decisioni pubbliche;
- Ampiezza delle risorse coinvolte;
- Grado di influenza effettiva dei vari attori;
- Capacità della collettività di incidere sulle regole del processo di partecipazione.

In pratica, in assenza di una definizione trasparente dei margini di influenza, la partecipazione può essere percepita come meramente consultiva, anche quando l'amministrazione agisce in buona fede (Ganuza, E., et al., 2014).

Una ulteriore difficoltà da considerare è che il Bilancio Partecipativo non è detto produca automaticamente esiti equi sul piano finanziario perché tale aspetto dipende molto dall'architettura delle regole che governano la distribuzione dei fondi. Lo strumento di partecipazione, a volte, può accentuare disuguaglianze allocative, se non accompagnato da criteri finanziari correttivi; difatti, la concentrazione di risorse su progetti sostenuti da gruppi più organizzati può determinare una distribuzione asimmetrica dei fondi, riducendo l'impatto redistributivo del processo. Allo stesso tempo però, l'eccessiva frammentazione delle risorse può indebolire l'impatto complessivo del Bilancio Partecipativo andando a produrre una molteplicità di interventi marginali, con effetti limitati sulla redistribuzione delle risorse e sulla qualità dei servizi (Bussu, S., 2022). Questo per dire che, se non viene individuato il giusto equilibrio tra equità e capacità trasformativa anche la dimensione finanziaria può trasformarsi in un elemento di criticità.

Infine, la mancanza di adeguati meccanismi di feedback e monitoraggio dei processi partecipativi porta ad un'ulteriore criticità strutturale. I cittadini, se mancano i giusti sistemi di restituzione degli esiti, non riescono a ricostruire il percorso che conduce dalle proposte formulate agli interventi effettivamente realizzati, né a comprendere le

ragioni per cui alcune proposte vengono accettate, modificate o addirittura escluse. Questa opacità, oltre a ridurre la fiducia nei confronti dell'ente, compromette anche la disponibilità a partecipare ai cicli successivi. Nel modello originario, la forza del Bilancio Partecipativo risiedeva nella costruzione di una vera e propria "catena" che collegava deliberazione, decisione e implementazione. Ciò vuol dire che per mancanza di monitoraggio o di attuazione il processo può interrompersi perdendo efficacia e producendo sfiducia e disaffezione. Il feedback, quindi, non è una fase accessoria, ma un elemento strutturale di chiusura del ciclo perché, senza restituzione degli esiti, il Bilancio Partecipativo non genera apprendimento né per l'amministrazione, né per i cittadini (Bussu, S., 2022).

5 CAPITOLO. GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E RENDICONTAZIONE PER L'ACCOUNTABILITY PUBBLICA IN ITALIA

All'interno del dibattito internazionale sulla riforma delle amministrazioni pubbliche, i temi della programmazione strategica, della misurazione delle performance e della rendicontazione verso i cittadini occupano ormai una posizione centrale. Se, come abbiamo visto nei capitoli precedenti, a livello teorico tali trasformazioni sono state lette attraverso paradigmi di riforma come il New Public Management e la Public Governance, a livello istituzionale queste si sono tradotte in una diversità di interventi normativi e organizzativi volti a rendere l'azione pubblica maggiormente trasparente, misurabile ed orientata ai risultati (Ongaro, E., 2009).

Il caso italiano presenta caratteristiche particolari, che rendono necessaria una contestualizzazione specifica poiché il nostro sistema amministrativo è stato storicamente contraddistinto da una forte impronta giuridico – formale. Ciò ha significato, negli anni, che la legittimità dell'azione pubblica è stata a lungo fondata sul rispetto prevalente delle procedure e normative piuttosto che sulla valutazione degli esiti prodotti. In altri termini, si parlava spesso di adempimenti documentali invece che di creazione di strumenti strategici di orientamento dell'azione pubblica.

Tutto questo ha portato a concepire, per lungo periodo, i documenti di programmazione e quelli di rendicontazione come strumenti prodotti da uffici diversi, secondo logiche prettamente settoriali e con scarsissime connessioni reciproche. La conseguenza è stata la formazione di un sistema frammentato, all'interno del quale coesistevano piani o programmi che non riuscivano a costruire una narrazione coerente dell'azione amministrativa nel suo complesso.

In questo panorama così dispersivo, il decreto n.150/2009 ha introdotto il ciclo della performance con lo scopo di collegare obiettivi, risorse, monitoraggio e valutazione per rendere la performance un elemento esplicito del governo amministrativo. Esso rappresenta una fonte di base poiché disciplina la misurazione e la valutazione della performance collegandole al miglioramento della qualità dei servizi e alla trasparenza delle informazioni.

Per di più un altro passaggio rilevante verso la modernizzazione, all'interno dell'ordinamento italiano, è avvenuto con il Decreto Legislativo n.118/2011 che ha

permesso la realizzazione di un'armonizzazione contabile, con il fine ultimo di rendere più leggibili gli schemi di bilancio ed i rendiconti degli enti territoriali.

A questi due riferimenti normativi, parallelamente, si aggiunge anche il decreto Legislativo n.33/2012 che ha riordinato la disciplina degli obblighi di pubblicità e del diritto di accesso, fornendo una base per rendere osservabile e valutabile l'azione pubblica anche dall'esterno.

Osservando questi tre filoni normativi, ovvero ciclo delle performance, armonizzazione contabile e trasparenza emerge una traiettoria comune: la progressiva costruzione di un sistema che punta a ridurre la mancanza di chiarezza dell'azione pubblica, ad esplicitare le priorità e infine a rendere più controllabile il rapporto obiettivi – risorse – risultati.

Questa evoluzione si comprende meglio se si richiama il concetto di accountability in senso analitico, ovvero come relazione strutturata tra un attore che deve rendere conto e un “forum” che ha titolo per chiedere spiegazioni. L'accountability richiede, quindi, non solo la mera disponibilità di informazioni ma anche un'architettura istituzionale specifica che consenta l'interazione e l'applicazione di conseguenze e valutazioni pubbliche.

5.1 Il ruolo dell'accountability nei sistemi democratici contemporanei

L'autore Mark Bovens spiega come l'accountability sia un termine onnipresente nel linguaggio politico e amministrativo, capace di evocare trasparenza, affidabilità e democrazia (2010). Tuttavia, proprio perché viene utilizzato per indicare un ampio spettro di esigenze normative, il rischio è quello di far diventare tale concetto “semanticamente indefinito”.

Uno dei passaggi decisivi della sua pubblicazione, *“Analysing and Assessing Public Accountability”*, tenta di chiarire l'accountability mediante una definizione particolarmente ristretta del concetto, focalizzata sulle relazioni istituzionali. Per rendere il concetto analiticamente utile, Bovens arriva a sostanziare l'accountability come *“una relazione che c'è tra un attore ed un forum, in cui il primo ha l'obbligo di spiegare la propria condotta, mentre il secondo può porre domande e formulare un giudizio”* (2010).

Non basta, quindi, che qualcuno abbia il dovere morale di essere responsabile, perché è indispensabile che esista un forum, con potere e legittimità di chiedere conto. Allo stesso tempo, avere un attore che esponga solamente informazioni non è più sufficiente, perché sullo stesso piano ci deve esser necessariamente un forum, che possa chiedere chiarimenti ed eventualmente contestare le azioni proposte.

L'autore ci spiega come l'accountability possa poi delinarsi in (Bovens, M. 2006):

- Accountability larga;
- Accountability stretta.

La prima comprende, sotto il suo nome, un insieme eterogeneo di ideali, che comprendono trasparenza, equità, efficienza, buona governance, rispetto delle leggi e via discorrendo. Il problema di utilizzare questo primo metodo di rendicontazione è che si rischia di richiamare tutto, ma allo stesso tempo di non indicare più nulla di preciso. In pratica, proprio perché l'accountability diventa sinonimo di tutto ciò che è desiderabile, allora non è più possibile analizzarla e valutarla, perché viene a mancare un perimetro concettuale chiaro. Difatti, quando un concetto si carica di troppi significati morali, tende a trasformarsi in un ideale astratto, una sorta di "*virtù morale*", difficilmente analizzabile, in maniera istituzionale.

L'autore, quindi, sostiene maggiormente la seconda tipologia di accountability, che è una relazione sociale istituzionalizzata tra un attore ed un forum e che elimina tutte le connotazioni valoriali, che non le permettono di avere una propria identità analitica. Con la versione "stretta", è possibile evidenziare i vari rapporti di responsabilità tra attori e si riesce maggiormente a valutare se i forum sono efficaci nel consentire l'ottenimento di determinate conseguenze reali attese.

L'accountability pubblica è intrinsecamente orientata verso la visibilità collettiva; si esercita, quindi, mettendo a disposizione le informazioni ai cittadini e applicando procedure osservabili dai terzi. L'oggetto della rendicontazione, invece, riguarda essenzialmente:

- Uso di fondi pubblici;
- Esercizio di autorità statale;
- Erogazione di servizi che incidono sui diritti collettivi;
- Gestione dei poteri delegati.

Un altro elemento decisivo dell'accountability pubblica è che si presuppone sia presente un interesse collettivo. Secondo Bovens, infatti, la relazione coinvolge sia gli attori che agiscono direttamente ma anche quelli che indirettamente operano nell'interesse collettivo e che potenzialmente hanno comunque un impatto sulla cittadinanza. I processi di accountability pubblica, infatti, possono coinvolgere: i parlamenti, i giudici, le autorità di controllo e non per ultimi i cittadini o le associazioni di categoria. A consuntivo, si può intuire come le conseguenze che derivano dal processo hanno un rilievo pubblico, tanto è vero che oltre all'attore che è chiamato a rispondere c'è pertanto anche l'influenza dell'opinione pubblica e la percezione collettiva della legittimità amministrativa.

5.2 I criteri rigorosi per scoprire se l'accountability “funziona”

Gli autori Bovens e Schillemans si sono interrogati sul funzionamento dell'accountability, mettendo alla luce il fatto che, spesso, c'è una totale assenza di criteri per giudicare la qualità dei meccanismi di responsabilizzazione.

Si propone quindi una *tassonomia* fondata su tre prospettive distinte, ciascuna delle quali guarda all'accountability da un'angolazione specifica (Schillemans, T., et al, 2008):

- *Prospettiva democratica,*
- *Prospettiva costituzionale,*
- *Prospettiva dell'apprendimento.*

Ognuna di queste risponde a delle diverse domande sulla funzione dell'accountability nelle istituzioni pubbliche. Questo è un passaggio cruciale, perché solo nel momento in cui c'è una pluralità di obiettivi è possibile giudicare un istituto in maniera completa.

5.2.1 La prospettiva democratica

Quando gli autori descrivono la prospettiva democratica, descrivono l'accountability come un ingranaggio necessario per far sì che la volontà popolare non si disperda all'interno del "*labirinto istituzionale*" (Bovens, M., et al, 2008). Come scritto nei primi capitoli dell'elaborato, la democrazia rappresentativa si basa essenzialmente sul presupposto che il popolo delega i propri poteri ai rappresentanti attraverso il voto e i rappresentanti delegano a loro volta le responsabilità ai poteri esecutivi. Tale sistema di deleghe, quindi, rende necessario un meccanismo capace di assicurare che ogni passaggio sia supervisionato e monitorato, affinché nessun segmento della catena agisca senza render conto al livello superiore.

In questa prospettiva, la questione fondamentale è la trasparenza delle informazioni ed anche il fatto che gli agenti pubblici debbano avere incentivi reali a comportarsi in modo coerente con le preferenze espresse dalla collettività. Gli autori spiegano che un modo per far sì che ciò accada è senza dubbio l'imposizione di sanzioni politiche, che oltre a fungere da deterrente, diventano anche un elemento strutturale del processo democratico, poiché permettono di correggere errori di rappresentanza e quelli degli agenti.

Le catene di delega, a volte, sono davvero complicate da comprendere e mettere in pratica e le competenze amministrative spesso si frammentano tra governi centrali, regioni ed i vari enti locali. Tutto questo, alla fine, rende ostico stabilire chi debba rispondere di cosa. Il funzionario pubblico non risponde più soltanto al proprio superiore gerarchico, ma spesso è simultaneamente responsabile verso organismi di controllo esterni, verso cittadini e verso istituzioni sovranazionali.

In tale situazione, l'accountability rischia di indebolirsi proprio mentre aumenta il bisogno sociale di controllo.

5.2.2 La prospettiva costituzionale

Se la prospettiva democratica guarda all'accountability come strumento per rispecchiare la volontà popolare, quella costituzionale la concepisce come una barriera contro l'eccesso di potere.

Il potere politico, dicono gli autori Bovens e Schillemans per sua natura, tende ad espandersi e richiede dei contropoteri istituzionali che lo possano limitare.

Quindi, questa prospettiva consente all'accountability di divenire un meccanismo volto ad impedire gli abusi, stabilendo un equilibrio forte tra i vari poteri dello Stato quali: corti dei conti, tribunali e organi ispettivi.

Il problema è che nei sistemi contemporanei il potere esecutivo ha guadagnato ampi spazi tant'è che grazie alla sua capacità di controllare l'agenda e le informazioni può portare i parlamenti e le varie autorità a non avere la capacità effettiva di controllare l'azione pubblica. Tale punto è fondamentale per comprendere ed evitare le derive contemporanee delle democrazie avanzate.

Si comprende come questa prospettiva abbia una logica basata sulla sfiducia e sulla consapevolezza che fidarsi non è sufficiente e che le istituzioni devono essere progettate per impedire forzature, corruzione e cattiva gestione.

La presenza di un organo di controllo debole, evidenziano i due studiosi, non può garantire accountability costituzionale, anche se formalmente dotato di specifiche competenze.

5.2.3 La prospettiva dell'apprendimento

Quest'ultima prospettiva è forse la più innovativa e meno intuitiva dato che essa invita a guardare l'accountability come una leva di sviluppo organizzativo. Le organizzazioni pubbliche, difatti, funzionano bene quando hanno la capacità di imparare e correggere i propri errori, adattandosi all'ambiente mutevole circostante.

L'accountability, quindi, diventa uno strumento per rendere chiaro e visibile quello che normalmente sarebbe nascosto come: le inefficienze, le scelte errate, i fallimenti e tutte quelle decisioni prese senza completezza informativa.

Tale processo di rendicontazione costringe i manager pubblici a riflettere sulla loro azione e a spiegare cosa è andato bene e cosa invece può essere migliorato, mediante un processo di ricostruzione e di giustificazione delle azioni messe in atto. Questo modo di fare è esso stesso una forma di apprendimento, che può portare a miglioramenti incrementali e a delle vere e proprie trasformazioni.

I due autori spiegano come per far sì che ciò accada però, sia necessario, che l'accountability non sia vista come una minaccia e che all'interno

dell'amministrazione pubblica non si generi un clima di paura nei confronti dello strumento. L'accountability orientata all'apprendimento, infatti, richiede fiducia, dialogo e cooperazione ma soprattutto non deve portare a nascondere o minimizzare i problemi.

5.2.4 Le prospettive in una visione integrata

Non è possibile conciliare perfettamente tutte e tre le prospettive. È questo l'assunto che Bovens e Schillemans privilegiano, quando guardano all'insieme dell'accountability, come sommatoria delle prospettive. In verità, non si tratta di una visione pessimistica, ma è piuttosto una presa d'atto della complessità della governance democratica moderna, fatta di tensioni irriducibili (Bovens e Schillemans, 2008).

Gli autori sostengono che ogni meccanismo di accountability debba essere valutato certamente su tutte e tre le dimensioni, ma non per stilare un punteggio finale, quanto per identificare punti di forza e debolezze strutturali. Ad esempio, la prospettiva democratica richiede trasparenza, ma un eccesso di questa può rendere complicati i processi di apprendimento dato che i manager pubblici si potrebbero sentire perennemente sotto osservazione. Allo stesso modo, un ambiente favorevole all'apprendimento richiede degli spazi protetti, dove gli errori possano essere discussi, ma ciò potrebbe creare delle zone d'ombra dal punto di vista democratico. Non per ultimo, una dimensione costituzionale, in cui si presta molta attenzione alla prevenzione degli abusi, potrebbe necessitare di meccanismi forti e incisivi che potrebbero però intimidire gli attori pubblici e minare la loro autonomia professionale.

I due autori, in conclusione, sostengono quindi che la visione d'insieme consente ai riformatori di evitare semplificazioni pericolose, come l'idea che sia possibile creare un sistema perfetto o universalmente valido perché, in realtà, la governance è un'arte fatta di compromessi e l'accountability non deve essere l'eccezione.

5.3 Il processo di accountability nei periodi di crisi

Le crisi costituiscono, da sempre, un banco di prova unico per lo studio dell'accountability, perché in quei periodi di difficoltà si rivelano con grande chiarezza le tensioni, fragilità e ambiguità nelle relazioni di responsabilità tra gli attori pubblici. Per autori come Kuipers e Brandstrom, la crisi, oltre ad essere un evento critico, è anche uno “*shock alla legittimità istituzionale*”. Essa mina profondamente le percezioni dei cittadini rispetto alla loro sicurezza e alla capacità protettiva delle istituzioni, mettendo in discussione l'ordine politico preesistente.

All'interno del contesto in cui ci si chiede se i leader hanno operato correttamente e se le istituzioni avevano predisposto le misure protettive necessarie, l'accountability diventa una dimensione fondamentale per la gestione *post-crisi*. Mediante questo strumento, infatti, le istituzioni sono costrette a misurarsi con una molteplicità di aspettative, narrative e giudizi, che spesso risultano contraddittori tra di loro. Nel tentativo di rispondere alle varie domande, emergono, con forza, le dinamiche di “*attribuzione della colpa*” e di “*fuga dalle responsabilità*” (Kuipers, S., et al, 2020).

Il comportamento dei vari manager pubblici, in tali circostanze, non può essere compreso, senza analizzare il contesto emotivo e psicologico. Loro, infatti, si trovano esposti alla necessità di difendere non solo le proprie scelte, ma anche la propria reputazione personale, magari scaricando le responsabilità verso i livelli inferiori o minimizzando l'evento accaduto.

I due studiosi si soffermano, in verità, anche sullo stato dei media in condizioni di crisi. Reputano questi come un fattore che influenza il clima in cui si svolge il processo di accountability dato che stabiliscono: quali domande vengono poste, quali errori vengono considerati inaccettabili e quali attori vengono considerati responsabili.

I sistemi politici, basati su meccanismi istituzionali definiti, tendono a prevedere procedure, commissioni d'inchiesta e verifiche parlamentari, tuttavia, la pressione dell'opinione pubblica e dei media introduce una dimensione di accountability “informale” altrettanto influente, spesso più immediata e meno prevedibile.

La crisi è, quindi, tanto un evento materiale, quanto un evento politico e simbolico. Se in una prima fase, la cosa necessaria è quella di gestire l'emergenza, in quella

immediatamente successiva bisogna ricostruire la fiducia collettiva. Questo processo richiede non solo che venga individuata la verità dei fatti, ma anche che la società percepisca che le istituzioni abbiano imparato la lezione e che si siano attivate per scongiurare il ripetersi dell'evento, garantendo maggiore sicurezza nell'immediato futuro. In quest'ultima fase, infatti, l'accountability assume la sua funzione più rilevante: non si tratta solo di comprendere l'accaduto e di punire i responsabili, ma soprattutto di ristabilire la credibilità del sistema politico – amministrativo, mediante un processo che unisce verità, assunzione di responsabilità e apprendimento istituzionale.

5.4 Etica ed accountability

La responsabilità pubblica è tanto un fatto procedurale, quanto un fatto morale. Essa non si limita ad indicare chi deve rendere conto e a chi, ma riguarda profondamente la qualità dei comportamenti e delle intenzioni dei manager pubblici.

L'etica sfugge alle verifiche tecniche e burocratiche poiché è impossibile misurarne l'integrità con degli indicatori standardizzati, piuttosto essa agisce come una bussola interiore, che orienta le scelte anche in assenza di un controllo formale (Mohamed, A. 2021).

Una pubblica amministrazione può avere anche un avanzato meccanismo di auditing o delle sofisticate procedure di trasparenza, ma se gli individui che la compongono non condividono valori etici basilari quali onestà, equità e rispetto del cittadino, allora, nessuna infrastruttura dell'accountability potrà veramente funzionare. Quest'ultima, infatti, richiede l'esistenza di un insieme di valori, perché le norme, per quanto dettagliate possano essere, alla fine sono sempre vulnerabili all'interpretazione e alla manipolazione.

La totale o parziale assenza di etica nei diversi attori pubblici indebolisce il meccanismo di accountability, facendo prevalere legami di favoritismo e interessi personali specifici.

L'etica va comunque divisa in:

- *Etica personale,*

– *Etica istituzionale.*

L' *etica personale* concerne la moralità soggettiva del singolo funzionario pubblico mentre l' *etica istituzionale* riguarda la capacità dell'istituzione di incorporare valori e norme condivise dalla collettività, attraverso codici, procedure disciplinari e meccanismi di prevenzione della corruzione.

Etica e accountability, quindi, hanno un legame fortissimo e circolare: la prima alimenta la responsabilità pubblica, mentre la seconda rafforza l'etica, rendendo trasparenti le azioni messe in campo, riconoscendo i meriti e censurando gli abusi. In sostanza, l'una non può esistere senza l'altra perché l'etica, senza accountability, rischia di essere un'aspirazione solamente astratta e viceversa, l'accountability, senza etica, potrebbe diventare una procedura burocratica, facilmente manipolabile.

5.5 Dal quadro istituzionale agli strumenti operativi della programmazione pubblica

Gli strumenti di programmazione e rendicontazione, all'interno del contesto descritto nel paragrafo precedente, sono snodi centrali per il ciclo di governo pubblico sistemico, dove la qualità delle decisioni, l'efficacia delle azioni e l'impatto delle politiche sui cittadini diventano criteri fondamentali di valutazione.

In questa prospettiva, a livello di amministrazione pubblica locale, il Documento Unico di Programmazione assume rilievo in Italia non tanto per i suoi contenuti puntuali, quanto per la funzione che svolge nel sistema complessivo, ovvero quella di cornice strategica entro cui le scelte successive trovano legittimazione e orientamento. Analogamente, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione viene analizzato come il tentativo più recente e strutturato di ricomporre la frammentazione programmatica, integrando in un unico quadro ambiti che in precedenza risultavano separati.

Infine, la Relazione sulla Performance rappresenta il momento in cui tale costruzione programmatica viene sottoposta a verifica e resa oggetto di giudizio.

La scelta di approfondire questi strumenti risponde quindi all'obiettivo più generale dell'elaborato di mostrare come la qualità dell'azione pubblica non dipenda solo dalle

decisioni politiche ma anche dall'architettura degli strumenti attraverso cui tali decisioni vengono pianificate, attuate e giudicate.

Nei paragrafi successivi, ci concentreremo sull'esame analitico dei singoli strumenti, al fine di ricostruirne la logica, il ruolo e le interazioni reciproche all'interno del ciclo di programmazione e rendicontazione dell'azione pubblica.

5.6 Dalla programmazione strategica alla rendicontazione dei risultati: un sistema integrato

Il sistema italiano di programmazione dell'azione pubblica non può essere compreso attraverso l'analisi isolata dei singoli documenti, ma richiede una lettura integrata che tenga insieme le diverse fasi del ciclo decisionale, attuativo e valutativo (Anselmi, L. 2014).

Partendo dal Documento Unico di Programmazione (comunemente chiamato DUP), possiamo scrivere che esso rappresenta un pilastro rilevante all'interno del sistema di governo degli enti locali. Nasce come parte della riforma sulla contabilità armonizzata, ma ha progressivamente assunto la forma di vero e proprio *"cuore strategico"* dell'azione pubblica.

Più che un documento tecnico, è una sorta di strumento che dà forma alla visione e predispone le scelte future, lungo il ciclo finanziario e gestionale dell'ente. È sbagliato etichettarlo come un compendio di informazioni o come un documento puramente descrittivo perché bisogna interpretarlo, come un documento delle scelte razionali. La fondazione IFEL (Istituto per la Finanza e Economia Locale), che è un ente di ricerca e supporto tecnico con finalità di affiancare le amministrazioni pubbliche nei processi di programmazione finanziaria, organizzativa e strategica, in una delle sue elaborazioni, infatti, invita i manager pubblici a considerare questo strumento come un luogo in cui l'amministrazione *"pensa a sé stessa"* (IFEL, 2017), definendo la propria identità istituzionale, le proprie priorità e il modello di sviluppo che intende perseguire nel medio periodo.

Mediante questo documento, si può arrivare a tradurre la conoscenza del contesto in programmazione concreta. In altre parole, quindi, all'ente, viene chiesto di guardare il territorio, i bisogni della collettività e gli obiettivi politici come variabili interconnesse.

Il DUP deve essere necessariamente *sistemico*, perché ogni scelta inserita nella sezione operativa, deve trovare un fondamento nella sezione strategica, così come ogni previsione finanziaria deve essere giustificata da un obiettivo chiaro. Una delle funzioni meno comprese di questo documento è il fatto che esso è prima di tutto una piattaforma di comunicazione interna, poiché permette a dirigenti e uffici tecnici di condividere una visione comune, evitando che ogni programma nasca in modo frammentato e scollegato.

Quindi, a ragion dei fatti appena esposti, si rende chiaro la questione che il DUP è a tutti gli effetti un documento che dà coerenza al mandato amministrativo e non a caso, senza di esso, l'azione pubblica rischierebbe di divenire una sommatoria di iniziative episodiche dei vari incarichi politici, senza una linea operativa programmata e finalizzata.

Soffermandoci meglio sulla sua struttura, essa è formata sostanzialmente da due parti o sezioni:

- *Sezione Strategica;*
- *Sezione Operativa.*

La prima, ha un ruolo fondamentale dato che racchiude la visione dell'amministrazione, identifica le principali tendenze economiche, sociali e ambientali ed analizza i bisogni della collettività guardando ai fattori critici di successo. È quindi, secondo l'esperto Forgiione, il luogo della "visione d'insieme", il punto in cui l'ente pubblico esplicita la propria filosofia di governo e definisce la direzione verso cui intende muoversi (2022).

La seconda parte, invece, traduce la visione in azioni reali, programmi e strumenti attuativi, perché in questa sezione si sostanzia come le scelte politiche e strategiche verranno poi trasformate in comportamenti amministrativi. In altri termini, la si può definire come la traduzione operativa del mandato o come la "cerniera" tra la strategia di medio termine e la gestione annuale del bilancio.

Leggendo le due sezioni si può capire come il DUP sia a tutti gli effetti un ponte tra:

- Presente e Futuro;
- Visione e Risorse;
- Politica e Gestione;
- Intenzione ed atti.

Come detto in precedenza, il documento deve avere un utilizzo interno all'amministrazione ma, in verità, non bisogna mai dimenticare anche la sua natura esterna. Su quest'ultimo aspetto, infatti, bisogna specificare il fatto che il DUP diviene, tra le tante cose, un documento di trasparenza verso i cittadini, che possono comprendere, quali sono le priorità dell'amministrazione pubblica, quali progetti verranno realizzati, con quali risorse e soprattutto con quali tempi.

Tuttavia, la definizione di una visione strategica non è di per sé sufficiente ad orientare l'azione pubblica, se non è accompagnata da un assetto organizzativo e gestionale coerente. È in questo passaggio che il sistema di programmazione si estende dal piano strategico a quello operativo, trovando nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) lo strumento adeguato a tradurre le linee di indirizzo in scelte organizzative (Saporito, R., et al, 2021).

È stata la necessità di riorganizzare la programmazione attorno al concetto di valore pubblico che ha portato alla nascita e allo sviluppo dello strumento che prende il nome di PIAO.

Esso si inserisce nel quadro di riforme necessarie per riorganizzare la macchina amministrativa, verso obiettivi concreti e misurabili di miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Pertanto, rappresenta il tentativo di ripensare in maniera radicale alla programmazione pubblica, passando, in sostanza:

- Da frammentazione ad approccio integrato;
- Da adempimento formale all'orientamento verso i risultati concreti;
- Dalla centralità delle strutture alla centralità degli impatti generati sull'intera società.

Prima della sua innovativa introduzione, c'era all'interno della Pubblica Amministrazione Italiana, una proliferazione incontrollata di piani, documenti e relazioni dove ogni ente sembrava produrre il proprio piano autonomo, con logiche e tempistiche spesso indipendenti dagli altri. La sovrapposizione dei piani ha provocato una serie di effetti negativi, quali ripetizioni inutili, incoerenze tra obiettivi e soprattutto una forte distanza tra ciò che era scritto nei documenti e ciò che realmente accadeva nella gestione. Solo per citarne alcuni, ad esempio, si ideava magari un piano delle performance, poi uno per la promozione delle pari opportunità, poi quello di razionalizzazione della spesa e così via.

Per anni, le amministrazioni, hanno prodotto documenti senza una visione unitaria, dando luogo, ad un sistema molto frammentato e dispersivo. Con il PIAO, invece, ogni parte del piano trova una collocazione entro una cornice logica, che ha come scopo quello di spiegare perché esista, quale funzione svolga e come contribuisce al risultato finale. Non si parla solo di riduzione del numero di piani, ma della ricostruzione del significato della programmazione pubblica come processo unitario e finalizzato.

Il PIAO nasce, quindi, per superare tali criticità dato che, ora, non ci si limita solo ad unificare documenti differenti, ma viene proposta una visione tutta nuova, ovvero, quella di guardare alla programmazione in modo unitario ed orientato agli impatti.

La creazione di questo strumento avviene sulla base di un fondamento giuridico particolarmente importante: la Legge 113/2021 che è stata poi seguita da altri Decreti Ministeriali, quali il 132/2022, che hanno delineato praticamente la struttura del piano, le sezioni obbligatorie, gli elementi minimi e l'impianto metodologico. In verità, già nel Decreto Legislativo del 2009, si introduceva un sistema articolato in performance organizzativa, individuale e obiettivi operativi, con lo scopo ultimo di portare nelle amministrazioni un approccio orientato ai risultati e al miglioramento continuo. Tuttavia, tale sistema non aveva portato i risultati sperati, poiché, alla fine, non si erano riusciti a cambiare i meccanismi operativi degli enti pubblici, perché spesso erano rimasti confinati in pratiche burocratiche e schede standardizzate talvolta poco significative.

La struttura del PIAO costituisce uno degli elementi essenziali e innovativi dell'intera riforma dato che propone un disegno logico che si distacca dal semplice assemblaggio meccanico dei vari piani preesistenti (Migliore, C., et al, 2023). Si orienta, difatti, verso una ricostruzione della sequenza casuale, mediante la quale l'amministrazione pubblica produce valore per la collettività. In altri termini, tale strumento, nella sua apparente semplicità, racchiude una concezione molto complessa e finalizzata dell'azione pubblica che segue tale sequenza:

1. Miglioramento della salute organizzativa;
2. Riduzione dei rischi;
3. Miglioramento della performance;
4. Creazione di Public Value.

La sequenza ci fa comprendere come il valore pubblico non sia un prodotto immediato delle attività, ma il risultato ultimo di un processo particolarmente ampio, che necessita di condizioni organizzative adeguate e di sistemi di prevenzione dei rischi.

Andando per ordine, la *salute organizzativa* assume un significato molto strutturato, poiché non si intende il solo benessere dei dipendenti, ma un insieme articolato di condizioni, che riguardano strettamente la capacità dell'organizzazione di funzionare in modo coerente ed orientato allo scopo. Si parla, infatti, di distribuzione delle responsabilità, di dotazione di competenze, di presenza di procedure chiare e di efficacia dei sistemi di coordinamento interno. Possiamo quindi sintetizzare il discorso, scrivendo che, la salute organizzativa è sostanzialmente il fondamento del funzionamento amministrativo, che consente all'amministrazione pubblica di affrontare le sfide della modernizzazione, generando impatti significativi sulla realtà esterna.

Il secondo step è la *riduzione dei rischi*, intesa non in senso generico, ma come gestione strutturata di tutti quelli che possono compromettere il funzionamento dell'organizzazione. Il PIAO, infatti, su tale aspetto, assume una visione innovativa, perché consente di integrare la gestione del rischio nella programmazione strategica, piuttosto che limitarsi ad un'interpretazione come adempimento formale delle varie

normative, come quella sulla prevenzione alla corruzione. Quindi, si cerca di garantire che le condizioni di salute organizzativa possano effettivamente tradursi in comportamenti e processi stabili nel tempo, evitando che le inefficienze e le distorsioni compromettano gli obblighi strategici. In altri termini, mediante l'integrazione tra prevenzione e strategia si riesce a superare la separazione tra governance dei processi e prevenzione della corruzione, che aveva caratterizzato i sistemi precedenti.

Il terzo passaggio è rappresentato dal *miglioramento della performance*, poiché il PIAO, ha permesso di collegare quest'ultima alle condizioni di contesto che la rendono possibile. La performance, quindi, non è vista come un dato autonomo, ma come il risultato di un sistema che funziona bene e che può continuare con continuità ed efficacia grazie alla gestione dei rischi. Il PIAO arriva a definire la performance, +come un risultato intermedio e non come destinazione finale del processo programmatico: *non è più un fine ma un mezzo*, attraverso il quale la pubblica amministrazione, realizza i suoi obiettivi ultimi.

L'ultima fase, ovvero quella della *creazione di valore pubblico*, non è altro che la meta verso cui convergono le azioni amministrative. Il PIAO prescrive che il public value sia chiaramente identificato e definito mediante indicatori da monitorare e misurare nel tempo. Il valore pubblico quindi, in questo strumento, diviene una variabile operativa, che costringe gli enti ad interrogarsi sui risultati raggiunti e sugli impatti creati.

Per concludere, possiamo dire che, sebbene la sequenza possa sembrare lineare, in verità, non è affatto così, poiché c'è una continua interazione tra le fasi: non stiamo parlando di un sistema rigido e meccanico, ma di un sistema adattivo capace di evolversi nel tempo, attraverso il monitoraggio e la valutazione. Operativamente, quindi, l'azione pubblica produce valore solo se è sostenuta da un'organizzazione sana, protetta dai sistemi di gestione del rischio ed orientata a risultati concreti, mediante un sistema di performance coerente.

Uno dei passaggi concettuali più importanti, è il superamento del modello tradizionale denominato “bottom up”, che portava sostanzialmente ogni unità operativa, ad individuare dei propri obiettivi, basandosi su attività che già svolgevano (parte dal basso). Di conseguenza, trattasi di un processo che porta ad una riproduzione di ciò che l’amministrazione già fa, accentuando l’autoreferenzialità e rendendo complicato l’orientamento verso priorità comuni.

La logica “top down” (su cui si basa il PIAO) è esattamente l’inverso, perché l’amministrazione, prima di definire cosa faranno le sue strutture, stabilisce quali impatti vuole produrre. È un processo che “parte dai fini e non dai mezzi”, quindi dall’alto ma non in senso gerarchico, ma in senso strategico – concettuale. Si parte, dalla definizione di Valore Pubblico e delle strategie necessarie per generarlo e solo nella fase successiva, vengono individuati gli obiettivi operativi, che devono essere coerenti con tali strategie (De Luca, S., et al, 2023). Il cambiamento profondo risiede nel fatto che, l’amministrazione pubblica, ora è chiamata, ad interrogarsi non tanto su ciò che fa, ma su ciò che vuole ottenere. Aldilà degli obiettivi specifici, è chiaro che bisogna guardare anche a quelli trasversali, si pensi ad esempio al miglioramento dei tempi dei procedimenti, alla piena accessibilità piuttosto che alla parità di genere.

La costruzione di questo modello di programmazione non deve essere affidata ad una singola struttura organizzativa e allo stesso tempo neanche può essere considerata come un’operazione centralizzata, gestita da un ufficio tecnico. Al contrario, essa richiede un coinvolgimento diffuso, in grado di rimettere in dialogo tutte le parti dell’amministrazione. È indispensabile che si riuniscano diverse aree come: quella di programmazione strategica delle performance, quella di prevenzione della corruzione, quella di gestione del personale, quella che si occupa di digitalizzazione e così via. Facilitare il dialogo tra gli uffici garantisce una coerenza interna rilevante e costruisce un piano realmente integrato; in altri termini il lavoro non è di tipo compilativo, bensì progettuale.

La predisposizione del PIAO e la sua costruzione richiedono anche un altro elemento importante, ovvero: la *gestione dei tempi*. Questo perché esso deve essere approvato entro il 31 di gennaio di ogni singolo anno e quindi nei mesi precedenti deve

necessariamente esserci un lavoro intenso, che deve partire dalla definizione delle strategie di public value e si deve concludere con la predisposizione della sezione dedicata al monitoraggio.

Una volta approvato il PIAO, segue un momento cruciale, quello della rendicontazione, attraverso la Relazione sulla performance, da adottare entro il 30 giugno. Tale documento è previsto dal Decreto Legislativo n.150/2009, come successivamente integrato e coordinato con la disciplina introdotta dal PIAO, e rappresenta il momento in cui l'amministrazione è chiamata a dimostrare in maniera chiara e verificabile ciò che è stato effettivamente realizzato rispetto agli obiettivi programmati. In questo senso, la relazione sulle performance costituisce una componente essenziale del sistema di accountability pubblica, poiché rende osservabile l'azione amministrativa e ne consente la valutazione da parte dei soggetti legittimati.

Mediante questo documento, l'ente dimostra non solo quali azioni siano state intraprese, ma anche quali risultati siano stati conseguiti, con quali livelli di efficacia e con quali risorse finanziarie e organizzative. In sostanza, la rendicontazione si configura come uno strumento di giustificazione pubblica delle scelte amministrative. Cittadini, organi di controllo e di indirizzo politico e stakeholder, sono messi quindi nelle condizioni di comprendere e valutare se l'azione pubblica sia stata coerente con i fini dichiarati e con le priorità individuate nella fase di programmazione.

In verità, oltre a questa dimensione esterna, la Relazione sulla Performance svolge una funzione altrettanto rilevante sul piano interno dato che costituisce uno strumento di apprendimento organizzativo. L'amministrazione riesce infatti ad analizzare criticamente i risultati ottenuti diventando una leva per il miglioramento continuo, alimentando il ciclo programmatico successivo con informazioni qualificate e strutturate.

Affinché tali funzioni possano essere effettivamente svolte, il documento sulla performance deve essere anche costruito secondo criteri di chiarezza, comprensibilità e coerenza. Non stiamo parlando solo di un requisito comunicativo, ma di una condizione sostanziale dell'accountability. Elaborati troppo tecnici e autoreferenziali

rischiano di svuotare il processo, trasformandolo in un esercizio privo di reale capacità valutativa.

La normativa e le varie linee guida, quindi, sottolineano l'esigenza di un linguaggio accessibile, orientato ai destinatari finali dell'azione amministrativa e capace di restituire una rappresentazione fedele dei risultati.

Dal punto di vista contenutistico, la Relazione sulla Performance si articola in una serie di componenti ricorrenti:

- Una sezione introduttiva, contenente una sintesi dei principali risultati con l'utilizzo di quadri sinottici, tabelle e indicatori chiave di impatto;
- Una parte descrittiva, sui cambiamenti del contesto normativo, economico e sociale che possono aver influenzato l'azione amministrativa (importante per interpretare i risultati nel modo giusto);
- Una sezione centrale, dove l'ente riporta i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati e un'altra collegata in cui si include la rendicontazione degli obiettivi individuali collegati a quelli organizzativi;
- Una parte in cui si spiega il processo di misurazione e valutazione, quindi quali strumenti, dati e sistemi informativi sono stati utilizzati;
- Una sezione finale, in cui si certificano non tanto i risultati in sé ma la correttezza del processo valutativo, coerenza metodologica e congruenza tra piano e consuntivo.

Come si può intuire dalla descrizione di cui sopra, con l'introduzione del PIAO, la Relazione sulla Performance non scompare, ma al contrario assume un ruolo ancora più strategico.

Per concludere questa parte, è giusto citare, un altro elemento innovativo del PIAO, ovvero: il *principio di selettività*. In pratica, si spiega che non tutto può essere programmato e non tutto deve essere rendicontato mediante la relazione sulla performance. Bisogna, quindi, riportare solo gli obiettivi strategici e quelli operativi ad essi funzionali e di conseguenza l'amministrazione è chiamata a scegliere quelli davvero prioritari e coerenti con le risorse e capacità organizzative a disposizione.

5.7 Accountability nella governance locale e partecipazione civica: Il Bilancio Partecipativo in Italia

Nel contesto italiano, il tema della partecipazione civica e dell'accountability assume un rilievo particolare poiché il nostro Paese occupa una posizione significativa nella storia europea del Bilancio Partecipativo, dal momento che la primissima applicazione del continente viene fatta risalire proprio ad un'esperienza italiana, ovvero quella di Grottammare.

Tuttavia, allo stesso tempo, il quadro nazionale è particolarmente frammentato, diversificato e spesso fragile all'interno dei vari contesti locali che non sempre consentono di consolidare queste pratiche in modo stabile e strutturato (Bartocci, L., et al, 2016).

Per comprendere appieno la diffusione e le caratteristiche del Bilancio Partecipativo nel contesto italiano, è necessario collocarlo all'interno di un più ampio processo di sviluppo della partecipazione civica. Le radici di questo processo possono essere fatte risalire alla fine degli anni 60', quando i movimenti studenteschi e operai portarono alla ribalta istanze di democratizzazione delle istituzioni e di ampliamento delle forme partecipative dirette. In quella fase storica, la richiesta di un maggior coinvolgimento della collettività nelle decisioni pubbliche era legata a una critica delle strutture tradizionali della rappresentanza.

Nei decenni successivi, queste istanze si sono tradotte in una serie di interventi legislativi che hanno ampliato gli spazi di trasparenza e partecipazione nell'amministrazione pubblica. Tra i provvedimenti più importanti, si possono ricordare l'istituzione delle circoscrizioni comunali, che avevano lo scopo di avvicinare l'ente ai cittadini mediante articolazioni territoriali più ridotte ma anche la legge sul procedimento amministrativo del 1990, che ha introdotto il diritto di accesso ai documenti rafforzando i principi di trasparenza. Non meno importante è il *Testo Unico degli Enti Locali* dei primi anni 2000, in cui si sanciva esplicitamente il ruolo delle forme associative e degli organismi di partecipazione popolare, riconoscendo ai comuni la possibilità di promuovere strumenti di coinvolgimento diretto della popolazione nella gestione amministrativa (Bartocci, L., et al, 2016).

Successivamente a tali interventi, si sono affiancate iniziative legislative regionali, che hanno svolto un ruolo importante nella diffusione concreta delle pratiche partecipative,

contribuendo ad incentivare le sperimentazioni di strumenti come il Bilancio Partecipativo appunto.

Un elemento fondamentale per comprendere il caso italiano è il ruolo centrale del livello comunale. L'ordinamento amministrativo nazionale è articolato su più livelli: Stato – Regioni – Province - Comuni, ed è proprio quest'ultimo ente a rappresentare l'istituzione più vicina ai cittadini (e quindi il contesto più favorevole per sperimentare la partecipazione diretta).

Nonostante ciò, la mancanza di una regolamentazione uniforme e la dipendenza dalla volontà politica hanno portato negli anni ad avere esperienze spesso discontinue, differenziate per struttura e fortemente dipendenti dall'amministrazione in carica.

5.7.1 Diffusione del Bilancio Partecipativo in Italia e organizzazione del processo

Le esperienze di Bilancio Partecipativo si concentrano maggiormente nei centri di piccole o medie dimensioni, poiché la partecipazione (in questi contesti) è più facilmente organizzabile, sia per dimensione ridotta del territorio che per maggiore conoscenza reciproca tra amministratori e comunità. Per di più, la minore complessità burocratica delle amministrazioni locali di piccole dimensioni (lo vedremo nell'analisi empirica del caso di Grottammare) può favorire l'introduzione di pratiche innovative senza dover affrontare strutture organizzative rigide (Bartocci, L., et al, 2016).

Inoltre, il Bilancio Partecipativo risulta significativamente più diffuso nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno e questa disparità viene spiegata da variabili socio – economiche quali reddito medio, qualità servizi pubblici e livello di impegno civico della popolazione.

Particolarmente interessante è l'analisi dell'evoluzione temporale del fenomeno. Dopo la prima esperienza del 1994 del Comune di Grottammare, il Bilancio Partecipativo ha conosciuto una fase di lenta diffusione, seguita da una crescita significativa dopo gli anni 2000, per arrivare ad un picco registrato nel 2008 (massimo numero di iniziative contemporaneamente operative). Successivamente, si osserva una contrazione del fenomeno, legata certamente alla crisi finanziaria globale e al conseguente contenimento della spesa pubblica per questo tipo di iniziative.

Analisi più recenti indicano oggi una parziale ripresa delle esperienze, a seguito della pandemia COVID-19 che inequivocabilmente ha portato a delle nuove restrizioni legati alla ridefinizione delle priorità amministrative (De Vries, M., et al, 2022)

Un altro elemento degno di nota riguarda la durata delle esperienze. Molti processi di Bilancio Partecipativo non si ripetono negli anni successivi esaurendosi dopo uno o due cicli mentre altre mostrano una maggiore capacità di consolidamento nel tempo grazie a cicli ripetuti. Le cause di questa discontinuità sono da attribuire alla forte dipendenza dall'iniziativa politica ma anche al fatto che la gestione di un processo del genere richiede competenze organizzative, risorse e tempo (elementi che non tutti gli enti locali garantiscono).

Il Bilancio Partecipativo italiano non costituisce un dispositivo uniforme, ma piuttosto una famiglia di pratiche accomunate da un medesimo obiettivo, ma differenziate per struttura e grado di incidenza effettiva sul processo decisionale. Il primo aspetto da considerare riguarda i canali mediante i quali si realizza la partecipazione. La modalità prevalente è quella assembleare con incontri pubblici aperti alla popolazione, dove i cittadini discutono dei problemi dei territori, avanzano proposte e si confrontano con amministratori e tecnici. Le assemblee possono essere articolate su base territoriale, ad esempio per quartieri o frazioni, oppure su base tematica, in relazione a specifici ambiti di intervento (Bartocci, L., et al, 2016).

Accanto alle assemblee, numerose amministrazioni utilizzano strumenti complementari, quali tavoli tecnici, gruppi di lavoro e focus group. Questi strumenti permettono un approfondimento più mirato delle proposte e favoriscono la partecipazione di soggetti con competenze specifiche o interessi particolari. Questa combinazione di meccanismi testimonia la volontà di ampliare il più possibile la platea dei partecipanti e di rendere il processo inclusivo anche per chi non può intervenire nelle assemblee.

Un altro aspetto rilevante riguarda i contenuti oggetto della partecipazione, infatti, il Bilancio Partecipativo italiano si concentra prevalentemente su ambiti legati agli interventi urbanistici e infrastrutturali. I lavori pubblici rappresentano la categoria più frequente di proposte, comprendendo interventi come la riqualificazione di spazi urbani, la manutenzione di strade e la riqualificazione di spazi urbani. Questi interventi hanno la peculiarità di produrre risultati visibili e tangibili, facilmente riconoscibili

dalla popolazione, e quindi di rafforzare la percezione di efficacia del processo partecipativo. Accanto ai lavori pubblici, trovano spazio anche tematiche ambientali, politiche sociali, iniziative culturali e interventi rivolti ai giovani. Questa varietà di aree tematiche dimostra come il processo partecipativo possa essere utilizzato non solo per decisioni infrastrutturali, ma anche per orientare politiche pubbliche in senso più ampio.

Bisogna inoltre considerare anche l'aspetto riguardante l'estensione della discussione finanziaria. Nella maggior parte delle esperienze italiane, la partecipazione riguarda solo una quota limitata del bilancio comunale, spesso destinata a progetti specifici. Questa limitazione è dovuta a diversi fattori, come il fatto che, gran parte del bilancio comunale è vincolato da obblighi normativi e da spese incompressibili (esempio il personale o i servizi di base) ed in secondo luogo, la gestione di decisioni finanziarie complesse richiede competenze tecniche che non sempre possono essere trasferite integralmente ad un processo partecipativo.

Dal punto di vista dei soggetti coinvolti, il processo di partecipazione è tendenzialmente aperto alla popolazione residente senza particolari requisiti, anche se talvolta vengono previsti meccanismi specifici per garantire la rappresentanza di categorie particolari, quali associazioni, comitati o gruppi organizzati.

Quindi, l'organizzazione del Bilancio Partecipativo in Italia evidenzia un equilibrio complesso tra apertura alla partecipazione e vincoli istituzionali. Da un lato, le amministrazioni cercano di creare spazi di confronto reale con la cittadinanza; dall'altro, devono confrontarsi con limiti finanziari, normativi e organizzativi che circoscrivono l'ambito delle decisioni condivise. È proprio questa tensione, tra aspirazione democratica e sostenibilità amministrativa, che costituisce uno degli elementi più caratteristici delle esperienze italiane (Bartocci, L., et al, 2016).

5.7.2 Il Bilancio Partecipativo nei contesti locali

Ulteriori evidenze empiriche mettono in evidenza non solo la diffusione del Bilancio Partecipativo, ma anche le modalità di radicamento nei contesti locali.

Le esperienze italiane, come accennato all'inizio del paragrafo, dimostrano che lo stesso strumento può assumere configurazioni profondamente differenti a seconda delle caratteristiche economiche, culturali e istituzionali del territorio in cui viene

implementato. Non si tratta di sole variazioni procedurali, bensì di modelli distinti di governance partecipativa che riflettono tradizioni politiche, livelli di capitale sociale e assetti normativi differenti (Bottino, M., 2026).

Un primo elemento riguarda il rapporto tra Bilancio Partecipativo e autonomia locale. Nel contesto italiano, caratterizzato da un forte decentramento amministrativo, il livello comunale rappresenta il principale laboratorio di innovazione democratica. Il processo partecipativo si inserisce in questa dinamica, come uno strumento che amplia gli spazi di autogoverno locale, consentendo ai cittadini di incidere direttamente sulla destinazione di una quota delle risorse pubbliche. In questo senso, esso non si limita a migliorare la trasparenza della gestione finanziaria, ma contribuisce a ridefinire il rapporto tra ente e comunità, rafforzando la dimensione deliberativa della democrazia locale.

La letteratura comparativa evidenzia che il Bilancio Partecipativo costituisce una delle innovazioni democratiche più istituzionalizzate a livello locale, soprattutto nei contesti caratterizzati da tradizioni consolidate di autogoverno municipale e da un tessuto associativo vivace. In queste realtà, la partecipazione non è percepita come un elemento esterno o straordinario, bensì come parte integrante della cultura politica locale (Bottino, M., 2026).

Il peso delle variabili contestuali è sottolineato, dal fatto che, per esempio, in una *grande città del Nord* (Bologna), il processo di partecipazione si sviluppa all'interno di una lunga tradizione di municipalismo e di elevato capitale civico. La presenza di una società civile organizzata e di istituzioni locali responsabili, ha favorito la stabilità del processo (come vedremo nell'analisi dei case study) e la partecipazione, si articola, su una scala collegata ai Quartieri.

Di segno diverso, è l'esperienza nelle *regioni del Sud*, caratterizzate da minori risorse economiche e da livelli più bassi di partecipazione politica. In questi contesti, il Bilancio Partecipativo può assumere una funzione compensativa, offrendo nuove opportunità di coinvolgimento alla comunità e contribuendo a contrastare la disaffezione verso i Comuni (Bottino, M., 2026).

Tuttavia, la sua efficacia dipende fortemente dalle risorse finanziarie messe in campo, nonché dalla capacità di garantire un processo organizzato e trasparente. Anche in situazioni socio – economiche difficili, il processo può comunque rappresentare un

importante veicolo di inclusione e di empowerment civico, più per la costruzione di cittadinanza attiva che per l'entità materiale delle risorse distribuite.

Un terzo modello emerge nelle piccole comunità rurali, dove la dimensione ridotta della popolazione facilita il contatto diretto tra amministratori e cittadini. In questi casi, il Bilancio Partecipativo può beneficiare di una maggiore prossimità sociale e di reti comunitarie più dense, che favoriscono la partecipazione e la circolazione delle informazioni. Tali esperienze risultano spesso dipendenti dalla volontà politica della giunta comunale in carica e dalla leadership soggettiva, rendendole vulnerabili a cambiamenti di governo e di priorità politiche.

Dal punto di vista funzionale, il processo partecipativo contribuisce a migliorare la trasparenza e l'accountability nell'uso delle risorse pubbliche, ma non può sostituire i meccanismi di democrazia rappresentativa. La quota di bilancio, oggetto di decisione partecipata, rimane generalmente limitata, e il processo si configura come complemento alle procedure decisionali tradizionali. In tal senso, esso rappresenta un tentativo di integrare la democrazia rappresentativa con forme di democrazia deliberativa, ampliando le opportunità di partecipazione senza modificare radicalmente l'assetto istituzionale (Bottino, M., 2026).

Un ultimo aspetto di rilievo concerne il grado di istituzionalizzazione del Bilancio Partecipativo. In alcuni casi, esso è previsto nello Statuto comunale o da normative regionali, il che dovrebbe teoricamente garantire la stabilità. Tuttavia, la formalizzazione giuridica non è sufficiente, da sola, ad assicurare l'effettiva applicazione del processo deliberativo. Anche quando il Bilancio Partecipativo è riconosciuto a livello normativo, esso può essere sospeso o ignorato in assenza di un impegno politico concreto. Tale fenomeno evidenzia, in pratica, i limiti delle innovazioni democratiche quando non sono sostenute da una cultura amministrativa partecipativa o da una domanda sociale stabile (Bottino, M., 2026).

In sostanza, il Bilancio Partecipativo nel contesto nazionale è un fenomeno adattivo, capace di assumere configurazioni diverse in funzione del contesto locale di riferimento. La sua efficacia non dipende esclusivamente da fattori economici (anche se importanti) o normativi, ma da una combinazione complessa di tradizioni politiche, capitale sociale, leadership amministrativa ed impegno civico. Tale pluralità di modelli, rende difficile individuare un paradigma unico, ma al tempo stesso dimostra

la flessibilità del processo e la sua potenziale applicabilità in contesti anche profondamente diversi tra di loro (Bottino, M., 2026).

6 CAPITOLO. ALCUNE ESPERIENZE ITALIANE DI BILANCIO PARTECIPATIVO

6.1 Introduzione metodologica e selezione dei casi studio

Il capitolo empirico in oggetto è finalizzato all'analisi del funzionamento e delle caratteristiche operative del Bilancio Partecipativo in alcuni enti locali italiani, mediante l'esame di tre esperienze specifiche:

- Comune di Bologna;
- Comune di Grottammare;
- Comune di Palermo.

L'obiettivo, quindi, è di comprendere in che modo il Bilancio Partecipativo venga concretamente implementato all'interno dei contesti locali italiani, osservando sia la struttura procedurale dei processi, sia la loro dimensione finanziaria e gestionale all'interno delle politiche comunali. Sebbene in molti articoli di giornale e riviste scientifiche, il Bilancio Partecipativo venga definito come uno strumento attraverso cui la comunità contribuisce alla definizione delle priorità di spesa, nella pratica esso assume configurazioni molto diverse a seconda del contesto istituzionale e delle scelte politiche dell'amministrazione.

I tre comuni presi in esame rappresentano, difatti, contesti amministrativi caratterizzati da dimensioni demografiche, assetti organizzativi e tradizioni partecipative differenti. Tali elementi consentono di osservare come lo stesso strumento possa essere declinato in maniera diversa all'interno del sistema delle autonomie locali italiane.

Il primo caso analizzato è quello del *Comune di Bologna*, ovvero una delle principali città in Italia e capoluogo della regione Emilia – Romagna, che rappresenta uno dei contesti urbani più rilevanti per quanto concerne le politiche di innovazione amministrativa e di partecipazione civica. La città vanta una lunga tradizione di strumenti di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici, sviluppatasi progressivamente nel corso degli ultimi decenni attraverso l'introduzione di pratiche di consultazione, processi deliberativi e strumenti di partecipazione territoriale. In questo contesto, il Bilancio Partecipativo è stato introdotto come uno strumento necessario per rafforzare ulteriormente le modalità di coinvolgimento diretto dei

cittadini nella definizione delle priorità di intervento pubblico a livello locale (Sito web del Comune di Bologna).

Nel caso dell'ente bolognese, infatti, il bilancio partecipativo si inserisce all'interno di un sistema istituzionale caratterizzato da una forte articolazione territoriale dell'amministrazione comunale, organizzata mediante Quartieri, che rappresentano un livello intermedio di governo locale con funzioni di rappresentanza e di partecipazione civica. Proprio su questa articolazione territoriale si basa la struttura del processo partecipativo, che prevede la destinazione di una quota specifica di risorse del bilancio comunale a progetti proposti e votati dai cittadini appartenenti alle diverse aree della città.

L'analisi del caso risulta particolarmente rilevante anche per la dimensione finanziaria dello strumento, poiché il Bilancio Partecipativo prevede lo stanziamento di risorse definito annualmente tra i diversi quartieri e utilizzato per finanziare progetti di riqualificazione urbana, miglioramento degli spazi pubblici e rafforzamento dei servizi di prossimità. In questo senso, l'esperienza del Comune di Bologna mi ha permesso di osservare il Bilancio Partecipativo non soltanto come uno strumento di partecipazione, ma come un meccanismo istituzionalizzato di allocazione di risorse pubbliche all'interno della programmazione amministrativa pubblica (Sito web del Comune di Bologna).

Il secondo caso preso in esame, invece è il *Comune di Grottammare*, un centro di dimensioni significativamente ridotte rispetto al precedente, situato nelle Marche e noto a livello nazionale per la lunga tradizione di politiche partecipative sviluppate a livello locale. Per questo Comune parliamo di una storia di partecipazione collettiva, che parte dal 1994 e che porta quest'ente pubblico ad essere considerato come uno dei primi ad aver sperimentato lo strumento in Italia. La scelta di includere questo caso si fonda su una duplice ragione metodologica. Da un lato, Grottammare è considerata una delle esperienze italiane più precoci e dall'altro l'esperienza grottammarese rappresenta oggi un caso interessante di trasformazione ed evoluzione degli strumenti partecipativi che hanno permesso di trasformare il Bilancio Partecipativo originario in un sistema più ampio di pratiche e dispositivi di partecipazione civica (Sito web del Comune di Grottammare).

Questa evoluzione è riconosciuta dall'amministrazione comunale con la definizione di "Grottammare Partecipativa", espressione con cui il Comune identifica un insieme articolato di pratiche e dispositivi partecipativi. Chiaramente, queste pratiche di collaborazione mantengono elementi tipici del Bilancio Partecipativo, come le assemblee e i momenti di processo collettivo ma non prevedono, in modo sistemico, una fase di votazione finalizzata all'allocazione diretta di una quota definita di bilancio. Tale cambiamento segnala un progressivo spostamento del baricentro della partecipazione dalla dimensione strettamente allocativa del bilancio, verso una configurazione più ampia, nella quale il coinvolgimento dei cittadini si distribuisce su diversi ambiti dell'azione pubblica locale. Trattasi, in altre parole, di un modello di coinvolgimento più direttamente decisionale e allocativo (dove i cittadini partecipano alla selezione delle priorità di spesa) ma anche di un modello deliberativo (in cui il valore principale della partecipazione risiede nei processi decisionali di dialogo rispetto ad una votazione digitalizzata).

Per il Sud Italia, ho considerato, il *Comune di Palermo*, ovvero una delle principali città del Mezzogiorno nonché capoluogo della Sicilia. Questo è stato selezionato non solo perché rappresenta un'esperienza italiana di Bilancio Partecipativo, ma soprattutto perché consente di osservare il funzionamento dello strumento in un contesto istituzionale, normativo e amministrativo differente rispetto agli altri. Ad esempio, Palermo, costituisce un caso particolarmente rilevante perché il suo percorso di democrazia partecipata si sviluppa nel contesto della normativa siciliana che impone ai comuni di destinare almeno il 2% delle risorse trasferite dalla Regione a strumenti di partecipazione civica. In questo Comune, il meccanismo partecipativo è una pratica che si innesta su obbligo normativo, prima ancora di essere una scelta discrezionale dell'ente. In altri termini, si può scrivere che, il momento centrale, in questo caso, è proprio la costruzione di una procedura pubblica scandita da fasi formalizzate, indispensabili per rispettare obblighi e scadenze (Sito web del Comune di Palermo). Accanto a questo primo elemento, il caso palermitano è stato studiato anche per la sua complessità, poiché la partecipazione deve necessariamente confrontarsi con una platea di destinatari molto ampia. Il Bilancio Partecipativo, difatti, si inserisce all'interno di un contesto urbano caratterizzato da una forte eterogeneità socio-

economica tra i diversi quartieri della città. Tanto è vero che il territorio comprende aree centrali, storicamente consolidate, ma anche zone periferiche caratterizzate da livelli di servizi e infrastrutture scarse, per i quali tali processi di trasformazione e riqualificazione risultano determinanti.

6.2 Raccolta e analisi dei dati

L'analisi empirica sviluppata si basa su un approccio di tipo *qualitativo*, fondato sull'integrazione di diverse tipologie di fonti:

- Interviste a funzionari e responsabili dei processi partecipativi;
- Documentazione amministrativa ufficiale;
- Materiali progettuali relativi alle singole esperienze di Bilancio Partecipativo.

Lo scopo ultimo è stato quello di ricostruire non solo il disegno formale degli strumenti partecipativi, ma anche le modalità operative attraverso cui essi vengono implementati nella pratica. Una prima tipologia di fonte è costituita dalle interviste qualitative, realizzate con funzionari e operatori coinvolti nella realizzazione dei Bilanci Partecipativi dei tre comuni in esame. La traccia delle interviste è stata strutturata in macro – aree tematiche, coerenti con gli obiettivi della ricerca.

In primo luogo, è stata indagata la genesi dello strumento partecipativo a livello locale, con particolare attenzione al contesto politico – istituzionale che ne ha determinato l'introduzione e alle motivazioni sottese alla sua adozione.

In secondo luogo, l'attenzione si è concentrata sull'assetto organizzativo e amministrativo del processo, includendo il ruolo dei diversi uffici comunali e le reti territoriali attive.

Una terza area ha riguardato la descrizione delle fasi operative del Bilancio Partecipativo, dalla raccolta delle proposte fino alla votazione e alla successiva rendicontazione dei risultati. In questa sezione, è stato chiesto agli intervistati di approfondire le modalità di coinvolgimento della cittadinanza e gli strumenti di comunicazione utilizzati.

Infine, le interviste hanno esplorato la percezione degli intervistati circa gli esiti del processo partecipativo, in termini di impatto sul territorio, qualità delle decisioni pubbliche e rafforzamento delle relazioni tra ente comunale e cittadini.

Questa tipologia di fonte è stata successivamente integrata dall'analisi documentale. Di seguito, si specificano tutte le fonti usate.

Per l'analisi del *Comune di Bologna*, la mia ricerca ha utilizzato un insieme di materiali empirici che vanno dalle domande all'intervistata, fino alla documentazione programmatica dell'ente. L'obiettivo, è stato quello di ricostruire non solo l'architettura istituzionale dello strumento, ma anche le modalità operative attraverso cui esso viene implementato nei diversi quartieri della città.

Un primo livello di analisi è rappresentato dall'intervista realizzata ad una operatrice della *Fondazione Innovazione Urbana Rusconi Ghigi*, ente partecipato dal Comune bolognese, che svolge un ruolo centrale nella progettazione e nella gestione dei processi partecipativi cittadini. La Fondazione opera, infatti, come struttura di supporto metodologico e organizzativo alle politiche di partecipazione promosse dall'ente locale, collaborando alla progettazione dei percorsi partecipativi, alla facilitazione degli incontri pubblici e al coordinamento delle attività di coinvolgimento della cittadinanza. Nel contesto del Bilancio Partecipativo, la Fondazione svolge una funzione rilevante nelle fasi di accompagnamento dei cittadini e delle associazioni locali nella definizione delle proposte. L'intervista ha consentito di capire al meglio il funzionamento concreto di queste attività di accompagnamento, chiarendo in particolare il ruolo svolto dalla Fondazione nella fase di coprogettazione delle proposte e nella mediazione tra cittadini, quartieri ed uffici comunali, approfondendo alcune delle fasi specifiche del processo del bilancio partecipativo.

Accanto all'intervista, la ricerca si è basata su un'ampia analisi della documentazione programmatica e amministrativa, che ha permesso di collocare il Bilancio Partecipativo all'interno del più ampio quadro delle politiche territoriali e delle strategie di governance urbana sviluppate dal Comune. Tra i documenti più importanti figura sicuramente il *Documento Unico di Programmazione*, ovvero lo strumento principale di pianificazione strategica dell'ente, che ha permesso di comprendere

il ruolo attribuito alla partecipazione civica all'interno del quadro più ampio delle politiche urbane dell'ente.

Inoltre, Bologna, essendo suddivisa in sei Quartieri amministrativi diversi, elabora documenti programmatici ufficiali attraverso i quali l'amministrazione comunale attribuisce a ciascun ambito territoriale specifici indirizzi di intervento e priorità nell'attuazione delle politiche locali e nei processi di coinvolgimento della comunità. Tali documenti sono redatti dagli uffici comunali e costituiscono il quadro istituzionale entro cui si sviluppano le iniziative partecipative.

Accanto a questa documentazione di natura amministrativa, sono state analizzate anche le schede descrittive dei singoli progetti, finanziati mediante il Bilancio Partecipativo. Ad esempio, sono stati analizzati documenti progettuali relativi a interventi di riqualificazione urbana e valorizzazione degli spazi verdi, con il fine ultimo di chiarire, in modo concreto, quali tipologie di interventi vengono effettivamente finanziate mediante lo strumento.

Un ulteriore gruppo di documentazione concerne i materiali divulgativi prodotti dalla Fondazione, come i *pieghevoli informativi*, che vengono adoperati specialmente per promuovere lo strumento partecipativo presso la comunità e per analizzare le strategie di coinvolgimento utilizzate per favorire la partecipazione dei residenti.

Per il *Comune di Grottammare*, invece, la costruzione del materiale di ricerca ha richiesto un'impostazione diversa rispetto a quella adottata per Bologna e Palermo dato che, se per questi ultimi il funzionamento del Bilancio Partecipativo è ricostruibile mediante una documentazione amministrativa abbondante e formalizzata, nel caso grottammarese il quadro è diverso. In quest'ultimo caso, difatti, il meccanismo partecipativo si presenta più stratificato e meno riconducibile ad un Bilancio Partecipativo in senso attuale. Per tale motivo, l'analisi si è basata particolarmente sull'intervista realizzata con un collaboratore amministrativo del Comune impegnato nei processi di partecipazione. I documenti del Comune attestano infatti uno spostamento della partecipazione verso altri ambiti e altri dispositivi che vengono raccolti, all'interno di un grande "contenitore", che prende il nome di "*Grottammare Partecipativa*".

Nel complesso, i pochi documenti presenti mostrano che l'esperienza oggi è meno istituzionalizzata; quindi, a differenza degli altri due casi, non emerge con chiarezza un unico capitolo contabile o una procedura annuale rigidamente scandita da obblighi normativi. Piuttosto, i materiali restituiscono un sistema dove la partecipazione è distribuita tra più dispositivi:

- Patti di Collaborazione,
- Assemblee,
- Giornate della Partecipazione,
- Percorsi scolastici,
- Strumenti di Piano,
- Alcuni Regolamenti.

Il Bilancio Partecipativo originario ha funzionato come matrice storica di una politica pubblica della partecipazione che oggi si presenta in forme maggiormente orientate alla corresponsabilità civica e alla costruzione di ambienti collaborativi.

La documentazione analizzata, seppur non presente in maniera cospicua, è comunque disponibile sul sito del Comune. Un documento importante analizzato è sicuramente quello che disciplina le forme di collaborazione per l'amministrazione condivisa dei beni pubblici, dove vengono riportati concetti quali sussidiarietà orizzontale e co-amministrazione. In altri termini, possiamo scrivere che i materiali documentali, non vengono redatti come semplici schede tecniche di progetto, ma come snodi attraverso cui la partecipazione si esercita in forma strategica.

Per quanto riguarda il Comune di Palermo, sono stati intervistati:

- Il Funzionario responsabile dell'Unità Operativa Segreteria e Affari Generali;
- La Dirigente Amministrativa dell'ente pubblico.

Entrambi i funzionari sono coinvolti nelle attività di coordinamento amministrativo e nella gestione delle procedure relative ai processi di democrazia partecipata prevista dalla normativa della Regione Sicilia. Le interviste hanno permesso di approfondire l'analisi documentale, con informazioni maggiormente operative, permettendo di chiarire aspetti che spesso non emergono in modo esplicito dalla sola lettura degli atti

amministrativi. Più nel dettaglio, esse hanno consentito di approfondire il funzionamento delle diverse fasi del procedimento di democrazia partecipata, chiarendo il ruolo degli uffici comunali nella gestione delle proposte progettuali, le modalità di analisi della fattibilità e i criteri utilizzati per la selezione degli interventi da realizzare e finanziare.

Accanto alle interviste, un ruolo centrale nell'analisi è stato svolto dalla documentazione amministrativa prodotta dal Comune, che ha permesso di ricostruire nel dettaglio il quadro normativo e procedurale che disciplina il funzionamento del processo partecipativo. In particolare, sono stati analizzati diversi atti amministrativi e documentali ufficiali che regolano l'utilizzo delle risorse destinate alla democrazia partecipata e definiscono le modalità di svolgimento delle diverse fasi del procedimento.

Tra i documenti maggiormente analizzati rientra sicuramente il *Regolamento comunale* per l'uso delle somme destinate al Bilancio Partecipativo, approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n.477 del novembre 2022. Quest'ultimo rappresenta la principale fonte normativa a livello comunale per la disciplina dei processi partecipativi e definisce in modo dettagliato le procedure attraverso le quali i cittadini possono presentare proposte progettuali e partecipare alla selezione degli interventi finanziati. Il documento quindi ha permesso di ricostruire l'architettura del processo di partecipazione, evidenziando in particolar modo le fasi che lo compongono.

Accanto al regolamento sono stati analizzati anche gli atti amministrativi relativi alla programmazione annuale delle risorse destinate alla democrazia partecipata, tra cui la *deliberazione di Giunta comunale* con cui viene determinato il budget disponibile per il processo partecipativo. La delibera n.460 del dicembre 2025 ha stabilito l'importo destinato al Bilancio Partecipativo per l'anno 2026.

Un ulteriore gruppo di materiali analizzati riguarda poi la documentazione amministrativa relativa alla presentazione delle proposte progettuali, tra cui emerge l'avviso pubblico che attiva il processo partecipativo definendone i requisiti di accesso e le modalità di presentazione delle proposte. La lettura di questo materiale è stata particolarmente utile per capire come il Comune palermitano strutturi operativamente il processo e quali condizioni devono essere soddisfatte affinché una proposta possa essere presa in considerazione dai vari uffici comunali.

Molta attenzione è stata riservata alla documentazione progettuale (*Schede di progetto*) utilizzate per la candidatura delle proposte attraverso la descrizione degli interventi, degli obiettivi e del contesto territoriale di riferimento. Anche la nota di trasmissione delle istanze progettuali, che raccoglie le proposte e le trasmette agli uffici competenti, è risultata molto interessante per comprendere il volume delle idee progettuali e le modalità grazie alle quali esse vengono distribuite tra i diversi settori dell'amministrazione per la valutazione di fattibilità.

6.3 Il Bilancio Partecipativo nel Comune di Bologna: genesi, assetto istituzionale e dimensione finanziaria

Il Bilancio Partecipativo del Comune di Bologna, si inserisce in un quadro normativo e istituzionale strutturato, che ne definisce la natura, l'ambito applicativo, le varie fasi procedurali e la connessione con il ciclo della programmazione economico – finanziaria. L'avvio formale dello strumento risale al 2016, quando l'amministrazione comunale decise di destinare una quota delle risorse di investimento a progetti individuati mediante il coinvolgimento diretto della cittadinanza. La promozione del processo è attribuibile principalmente alla Giunta Comunale, con il supporto operativo degli uffici tecnici e della struttura dedicata alle politiche partecipative, successivamente rafforzata attraverso la collaborazione con la Fondazione Innovazione Urbana (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

La sua disciplina trova fondamento nel Regolamento approvato con *Odg n.214 del 2016*, che consente di definire l'oggetto come strumento attraverso il quale affidare ai cittadini le scelte concernenti l'impiego di una parte delle risorse comunali. Il Bilancio Partecipativo non è dunque configurato come iniziativa consultiva meramente simbolica, bensì come un meccanismo integrato nell'ordinamento comunale, con un impatto diretto sull'allocazione delle spese in conto capitale. Queste ultime riguardano nello specifico:

- Manutenzioni straordinarie;
- Riqualficazione degli spazi pubblici,
- Realizzazione di opere ed infrastrutture.

L'art. 3 del Regolamento stabilisce che il Bilancio Partecipativo costituisce parte integrante del generale processo di programmazione dell'ente. Ciò implica che le proposte elaborate, votate e successivamente realizzate devono essere coerenti con i vincoli di bilancio evitando le sovrapposizioni con interventi già programmati e garantendo compatibilità tecnica e finanziaria.

L'edizione 2023 segna un punto di evoluzione significativo rispetto alle edizioni precedenti, sia per l'entità delle risorse stanziante sia per la configurazione dei progetti. Le risorse, ad esempio, sono state ampliate fino a 500 mila euro per Quartiere, per un totale di *3 milioni di euro*. Incrementi di questo tipo, oltre ad aumentare la percezione di incidenza reale delle scelte dei cittadini, consentono anche di promuovere progetti di maggiore complessità, capaci di integrare trasformazioni fisiche e azioni derivanti dalla collettività. Il Bilancio Partecipativo, infatti, si innesta su una struttura comunale che utilizza i Quartieri come ambito privilegiato per l'emersione dei bisogni locali. Se il Bilancio Partecipativo si configura formalmente come strumento di democrazia diretta, la sua rilevanza concreta dipende comunque dalla quantità e qualità delle risorse che l'ente pubblico decide di stanziare alla partecipazione, nonché alle rispettive modalità attraverso cui tali risorse vengono rese esigibili e trasformate in interventi reali. In termini assoluti 3 milioni di euro costituiscono una dotazione significativa per un percorso partecipativo perché dobbiamo ricordare che il Bilancio Partecipativo non è concepito per ridefinire l'intero impianto delle politiche di investimento, ma per allocare in maniera partecipata una porzione limitata di risorse, mantenendo coerenza con il quadro strategico complessivo.

Rimane essenziale anche l'attenzione che è stata riservata alla sostenibilità nel medio – lungo periodo delle opere proposte; difatti, i beni durevoli acquistati con il contributo del Comune, restano nella disponibilità dell'amministrazione, garantendo la tutela patrimoniale pubblica ma implicando allo stesso tempo anche oneri futuri.

6.4 Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Bologna

Nel comune di Bologna, l'impatto tangibile esercitato dal Bilancio Partecipativo sulle dinamiche territoriali non si misura soltanto in termini di maggiore coinvolgimento dei cittadini, ma, piuttosto, nella sua capacità di influire direttamente sulla struttura della creazione di valore pubblico, sulla scelta delle priorità urbane e, in definitiva, sulla

stessa capacità amministrativa di modulare richieste insorte in seno al territorio in direzione di impegni coerenti con il disegno di programmazione comunale. Questo ulteriore rilievo è per il comune di Bologna di fondamentale importanza, perché il Bilancio Partecipativo non consiste qui, come accade normalmente, nella marginale sovrapposizione dello strumento ad una gerarchia solitamente rigida di fasi della azione amministrativa, ma viene accolto organicamente all'interno del ciclo di programmazione strategica ed operativa del Comunale stesso. L'introduzione del valore prodotto si connota nel rendere ancor più chiaro che il processo bolognese non va letto nella prospettiva di una integrazione formale che legittimi, a cose fatte, delle delibere in realtà già prese, ma come trasformazione regolata di priorità nella spesa in un quadro di sostenibilità tecnica, economica e temporale incorporato nella macchina comunale. Proprio questa accoppiata rende il caso bolognese nettamente distinto da tipi di BP più vacui o puramente consultivi. In termini di valore pubblico, ciò implica un effettivo rafforzamento della “*responsiveness istituzionale*” dato che, il processo partecipativo, non si limita infatti alla mera raccolta delle preferenze dei cittadini, ma consente di tradurre tali istanze in bisogni amministrativamente trattabili, radicati nei contesti territoriali specifici e arricchiti dalle conoscenze delle comunità locali che ci vivono (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Il dato interessante non è solo quello della densità dell'intervento o della dimensione del budget, ma è quello dell'andamento del fenomeno sviluppato, e, guardando a un complesso di quattro edizioni, il Comune per mezzo della Fondazione IU Rusconi Ghigi, è riuscito a registrare ben 135 proposte ammesse al voto, con 72.506 voti, 54 proposte realizzate di cui 24 con risorse proprie del Bilancio Partecipativo e 29 mediante altri strumenti, altre risorse, per circa 13 milioni di euro, e 86 luoghi raggiunti. Nell'esatto scarto tra il numero dei progetti direttamente finanziati dal BP e il numero delle proposte poi recuperate con altri canali si può scorgere un indicatore empirico di gran forza: esso ci dice che il significato pubblico della prova bolognese non si esaurisce nella graduatoria finale, ma va ravvisato nel rendimento del processo come attrezzo di emersione e di sedimentazione di bisogni urbani che continuano a far valere effetti anche oltre il meccanismo competitivo del voto.

Analiticamente, apparirà chiaro come un tratto cruciale del valore pubblico sia legato al fatto che la procedura non si esaurisca nella concessione di una risorsa ma ne

accrezca la capacità conoscitiva, rendendo visibili in essa priorità minime, problemi di prossimità, usi quotidiani dello spaziale, domande sociali che nel sistema comune di pianificazione rischierebbero di restare sotto rappresentate. Il contenuto dei progetti sovvenzionati ci conferma ancora questo, ovvero di come il valore pubblico prodotto trae la sua forza in gran parte da una forte matrice territoriale che si distribuisce secondo determinate linee che toccano la qualità degli spazi di prossimità, la sicurezza d'utilizzo dei luoghi comuni, l'inclusione giovanile, la continuità ciclo-pedonale, la vivibilità dei parchi, l'attivazione sociale dei beni urbani. L'interesse pubblico non si traduce, perciò, soltanto nell'opera materiale, ma nello scopo di indirizzare una spesa verso un nodo di prossimità in cui mobilità, presidio informale e micro-attrezzature sportive, siano trattati come infrastrutture relazionali del quartiere (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Il valore pubblico del caso Bolognese si può definire, con esatta verità, un valore pubblico composito, affermativamente dimostrato dai progetti descritti. È quindi *partecipativo*, perché si determina lo spostamento di quote concrete di investimento verso priorità territoriali individuate da uomini e donne nei limiti di un quadro distributivo impostato; ed è *territoriale*, perché la ripartizione per Quartieri scala il rischio di concentrazione delle risorse sulle aree più forti o più in vista, e costringe l'ente a misurarsi col termine di equità sub-comunale. È *d'uso*, perché interviene nei beni quotidiani della pubblica dotazione (parchi, spazi verdi, percorsi, caseggiati, locali per la gioventù), che rendono in contemporanea un vantaggio in sicurezza, accessibilità, socialità, vivibilità ; ed è *relazionale*, perché al voto e alla realizzazione, al regolamento e alla prassi attuativa si aggiungono l'esperienza della coprogettazione, la presenza metodica dalla parte di un terzo, il suffragio assistito ed in fase esecutiva l'occorrente accordo con gli iniziatori alle opere materiali e ad una branca d'intervento immateriale. Infine, è *istituzionale*, perché il Comune incorpora i programmi prescelti nel libro delle opere pubbliche e garantisce trasparenza sull'avanzamento dei lavori, riducendo la lontananza che intercorre tra decisione e presa in carico amministrativa. L'Amministrazione non concepisce il bene pubblico come mero output di manufatti, bensì come elemento organico alla gestione per consolidarne l'uso civico. Per di più, nel Comune la relazione fra strutture fisiche e sociali è ormai consacrata; difatti il bene

ha valore non nel momento in cui viene realizzato, ma quando è vissuto, conosciuto e frequentato (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

In conclusione, dunque, la prova fornita dal caso bolognese consente di sostenere con sufficiente base empirica che il Bilancio Partecipativo abbia generato valore pubblico non perché in generale abbia “coinvolto i cittadini” (cosa comunque non irrilevante), bensì per una precisa combinazione d’effetti:

- Aver orientato l’investimento comunale verso quella categoria di beni collettivi ad alta utilità sociale;
- Aver costruito una mappa territoriale di bisogni e priorità, che l’amministrazione ha in parte assimilato anche al di là del BP stretto;
- Aver favorito l’integrazione di interventi materiali e immateriali;
- Aver rafforzato la scala dei Quartieri come sede di mediazione tra domanda sociale e programmazione pubblica;
- Aver reso più efficiente la macchina amministrativa grazie alle conoscenze diffuse nei territori.

Di conseguenza, si può affermare che il valore pubblico, nel caso di Bologna, non sorge soltanto ex post, ma già ex ante, ovvero dalla realizzazione di un processo che apporta modifiche sostanziali alle condizioni che producono decisioni pubbliche, e dalla maggiore omogeneità raggiunta fra impiego di mezzi e bisogni di prossimità.

Per di più, la stratificazione, allocativa, territoriale, relazionale e istituzionale fa del caso bolognese un caso di produzione di valore pubblico della massima evidenza, nel quadro italiano in cui si colloca il Bilancio Partecipativo.

6.5 I progetti vincitori del Bilancio Partecipativo nel Comune di Bologna

Nel Comune di Bologna, i progetti vincitori del Bilancio Partecipativo 2023 configurano un insieme articolato di interventi diffusi sul territorio, accomunati dall’obiettivo di migliorare la qualità degli spazi pubblici, rafforzare le relazioni di prossimità e promuovere forme di utilizzo continuativo e inclusivo delle aree urbane, in coerenza con le priorità individuate nei diversi Quartieri.

Nel Quartiere Borgo Panigale–Reno il progetto “*So-Stare al Ghisello*” interviene su un sistema di luoghi costituito dal Giardino del Ghisello, dall’ex Bocciofila Baldini e

dal campetto di via Crocioni, puntando a ricucire spazi attualmente frammentati attraverso opere di riqualificazione funzionale (quali pavimentazioni drenanti, nuove sedute e miglioramento delle attrezzature sportive) integrate da attività sociali e culturali capaci di rendere tali luoghi stabilmente frequentati e percepiti come sicuri. Nel Quartiere Navile il progetto *“Com’In”* risultato il più votato, si sviluppa attorno alla Casa di Quartiere Fondo Comini e al Giardino Donatori di Sangue, con l’obiettivo di trasformare l’area in uno spazio multifunzionale orientato all’integrazione interculturale e al welfare di prossimità: la riconversione degli spogliatoi in ambienti per incontri e servizi, l’efficientamento energetico, l’ampliamento delle aree gioco e l’attivazione di attività educative e sociali rispondono alle esigenze di una popolazione caratterizzata da elevata densità abitativa e significativa presenza migrante (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Nel Quartiere San Donato–San Vitale il progetto *“Villaggio dei Colori”* interessa Piazza dei Colori e gli spazi adiacenti, contesto segnato da criticità relative alla sicurezza percepita e alla carenza di luoghi di aggregazione giovanile; l’intervento combina miglioramenti infrastrutturali (illuminazione, allacciamenti elettrici per eventi, sicurezza stradale) con una programmazione culturale continuativa rivolta in particolare agli under 25, finalizzata a trasformare la piazza da luogo di transito a centro relazionale riconoscibile e presidiato.

Nel Quartiere Santo Stefano il progetto *“Spazi per tutte le persone alla Lunetta”* prevede la riqualificazione dell’ex centro giovanile Moratello nel Parco Lunetta Gamberini, con la creazione di ambienti dedicati agli adolescenti e di servizi di sostegno alla genitorialità; l’intervento comprende la ristrutturazione degli spazi, l’inserimento di arredi modulari e colorati, postazioni creative e il miglioramento dei servizi igienici, valorizzando un patrimonio pubblico sottoutilizzato e contrastando il disagio giovanile in un’area ad alta frequentazione scolastica.

Nel Quartiere Savena la proposta *“Tra parchi, borghi e corti lungo il Savena”* assume una dimensione territoriale più ampia, collegando diverse aree verdi mediante il potenziamento dei percorsi ciclopedonali e l’introduzione di elementi inclusivi e informativi, con particolare attenzione alla fruizione universale e alla qualità ambientale; il progetto integra inoltre attività educative e culturali legate alla sostenibilità e viene attuato attraverso un patto di collaborazione tra amministrazione

e associazioni locali, configurando un modello di gestione condivisa (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Infine, nel Quartiere Porto–Saragozza il progetto *“Il Porto Verde di Bologna”* interviene su una rete di giardini, strade e spazi pubblici caratterizzati da intensa pressione veicolare, proponendo misure di pedonalizzazione parziale, messa in sicurezza degli accessi, riqualificazione delle aree gioco, valorizzazione di elementi storici e miglioramento dell’illuminazione, con l’obiettivo di riequilibrare il rapporto tra mobilità privata e uso collettivo dello spazio urbano e favorire una maggiore vivibilità ambientale e sociale.

Nel complesso, tali interventi evidenziano come il Bilancio Partecipativo bolognese operi attraverso una pluralità di azioni integrate, materiali e immateriali, che non si limitano alla realizzazione di opere puntuali ma mirano a trasformare le modalità di utilizzo degli spazi pubblici, rafforzando il senso di appartenenza e la coesione delle comunità locali all’interno di un quadro di pianificazione urbana più ampio.

6.6 Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Bologna e lo stato avanzamento dei lavori

L’analisi dei progetti vincitori consente di osservare il funzionamento effettivo dello strumento non soltanto attraverso i risultati finali, ma lungo l’intero ciclo procedurale previsto dal Regolamento comunale (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026). Il processo non inizia con la semplice pubblicazione di un avviso ma si innesta su un’infrastruttura partecipativa costituita dai Laboratori di Quartiere. Questi ultimi costituiscono l’infrastruttura stabile di ascolto e confronto territoriale promossa dal Comune e rappresentano uno spazio permanente di informazione sulle politiche pubbliche. Nei mesi precedenti l’apertura ufficiale della raccolta delle proposte, si organizzano incontri pubblici durante i quali l’amministrazione illustra alla comunità i vincoli normativi, gli indirizzi strategici dell’ente e gli interventi programmati, per dare ai partecipanti un quadro informativo che orienta la formulazione delle idee.

La fase di presentazione per l’ultima edizione del bilancio partecipato si è svolta tra il 30 gennaio e il 19 febbraio 2023, con realizzazione dei progetti nel periodo successivo 2023 – 2025. In questo arco temporale, i cittadini hanno presentato le loro idee sulla piattaforma online *“Bologna Partecipa”* o mediante il supporto dei Quartieri. La

proposta non è necessario che sia dettagliata ma, allo stesso tempo, deve essere formulata in modo chiaro. Per l'edizione 2023, sono state raccolte ben 385 proposte (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

A seguito della chiusura di questa fase, il passaggio successivo è stato quello dell'istruttoria tecnica. Le proposte vengono esaminate dagli uffici competenti e si verifica che l'intervento rientri nelle competenze dell'ente e si analizza la compatibilità con la pianificazione urbanistica vigente, con le norme di sicurezza e con gli indirizzi contenuti nel Documento Unico di Programmazione. È in questo momento che l'idea può essere modificata o ridimensionata qualora il costo ecceda il plafond per ciascun Quartiere, definito nell'ordine dei 500 mila euro. Tale importo è destinato alla realizzazione dei progetti scelti attraverso il processo partecipativo ed inoltre, queste risorse definite preventivamente dall'amministrazione comunale costituiscono il limite massimo finanziabile per gli interventi proposti all'interno di ogni ambito territoriale. Nell'edizione presa in esame, il meccanismo prevede la selezione di un progetto vincitore per ogni Quartiere, eventualmente articolato in più azioni integrate sia di natura materiale che immateriale, purché complessivamente compatibili con il plafond assegnato (Sito web Comune di Bologna).

Per quanto riguarda la votazione, avvenuta il 30 giugno 2023, è stata messa in atto grazie ad una piattaforma online dedicata (con possibilità di assistenza fisica grazie alle Case di Quartiere) ed è stata concessa a tutti i residenti a partire dai 16 anni di età, ma anche a persone non residenti nella città purché svolgano a Bologna la propria attività prevalente di lavoro o studio, nonché i cittadini stranieri. In sostanza, non viene richiesto un domicilio formale, ma un effettivo legame con la città.

L'autenticazione avviene mediante SPID e possiamo scrivere che per l'edizione in oggetto hanno partecipato 19.327 persone. Il progetto più votato (per ogni Quartiere) ottiene il finanziamento previsto.

La definizione del progetto vincitore, però, non coincide con l'avvio dei lavori, perché si apre una nuova fase che coinvolge i gruppi proponenti, la Fondazione e i tecnici comunali. In questo momento vengono definiti il cronoprogramma, le modalità di affidamento dei lavori e l'articolazione tra progetti materiali e immateriali. Con il termine *attività immateriali*, si intendono tutte quelle azioni che non comportano la realizzazione di opere fisiche, ma che mirano all'animazione sociale, culturale ed

educativa degli spazi interessati, favorendo la partecipazione della comunità locale. Per consentire “l’attivazione civica” delle comunità interessate, già in questa fase viene resa disponibile la somma di 30 mila euro da destinata specificamente a tali iniziative, con l’obiettivo di avviare laboratori, eventi culturali, attività formative e sportive, funzionali a rendere immediatamente fruibili gli ambienti oggetto di intervento (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Il progetto, a questo punto, entra nella fase dell’opera pubblica ordinaria; quindi, oltre a redigere un progetto di fattibilità tecnica si procede all’affidamento dei lavori secondo le procedure previste dalla normativa in vigore. A seguire, poi, si avvia la cantierizzazione e per ultimo il collaudo. Solo nel caso in cui il progetto preveda una gestione condivisa degli spazi, viene stipulato anche un *patto di collaborazione* che disciplina ruoli, responsabilità e rendicontazione delle risorse per formalizzare la cooperazione tra ente e collettività in un rapporto istituzionale regolato.

Tutte queste fasi dimostrano come la partecipazione incide nella selezione delle priorità territoriali, ma si sviluppa anche all’interno di un quadro tecnico – giuridico che ne garantisce la sostenibilità nel tempo e la concreta realizzabilità. Per di più, la coesistenza tra Bilancio Partecipativo, Laboratori di Quartiere, Patti di Collaborazione, Case di Quartiere e Assemblee Cittadine configura un sistema partecipativo multilivello ma allo stesso tempo, profondamente interconnesso.

Come anticipato brevemente all’inizio del paragrafo, i *Laboratori di Quartiere* sono veri e propri percorsi strutturati per coinvolgere residenti, associazioni e altri attori locali nella definizione delle priorità e progetti per il territorio. Essi si configurano come spazi di co – progettazione in cui si individuano e analizzano bisogni, creando poi delle proposte condivise.

I *Patti di collaborazione*, invece, rappresentano accordi formali tra cittadini e amministrazione comunale per la cura, gestione condivisa e rigenerazione di beni comuni urbani. Mediante questi strumenti si attua il principio di sussidiarietà orizzontale, consentendo ai soggetti civici di assumere un ruolo attivo nella manutenzione e valorizzazione di aree pubbliche, edifici o servizi di interesse comune. *Le Case di Quartiere* sono intese come spazi civici polifunzionali diffusi sul territorio comunale, destinati principalmente ad attività sociali e aggregative, che vengono spesso gestite in forma collaborativa tra ente e soggetti del Terzo settore. Esse

costituiscono presidi territoriali della partecipazione, offrendo luoghi fisici per incontri, iniziative comunitarie e servizi di prossimità.

Infine, le *Assemblee cittadine* rappresentano momenti di vero e proprio confronto pubblico aperti alla comunità, finalizzati alla discussione su temi di interesse collettivo e alla raccolta di orientamenti e proposte da parte dei cittadini. Queste svolgono una funzione sia consultiva che deliberativa informale, contribuendo a rafforzare il dialogo tra Comune e collettività.

Lo stato di prosecuzione dei lavori, per *So-Stare al Ghisello* oggi appare collocato in una traiettoria che combina atti amministrativi e indicazioni di percorso. Da un lato, nel 2024 sono state individuate le figure necessarie per le varie fasi procedurali successive indicando per ciascun soggetto responsabilità e affidamenti di supporto. Dall'altro lato, lo stanziamento delle risorse è avvenuto nel 2025 mentre l'avvio dei cantieri è stato collocato nell'anno 2026.

Bisogna quindi ora, in primis, chiudere il ciclo progettuale con gli elaborati esecutivi (con i disegni e le autorizzazioni in funzione delle aree interessate), poi sarà necessario affidare la gara e la contrattualizzazione delle forniture alle ditte individuate ed infine bisogna procedere con l'attivazione sociale per animare gli spazi di interesse.

Per *Com'In* lo stato di avanzamento dei lavori è più avanti rispetto al progetto precedente, difatti risulta documentato un percorso post – voto di coprogettazione coordinato dalla Fondazione Innovazione Urbana “Rusconi Ghigi” con la finalità di definire operativamente il progetto di riqualificazione della Casa di Quartiere Fondo Comini. Questo dimostra come l'implementazione non è stata una semplice attuazione meccanica della proposta vincente, ma un adattamento progettuale guidato da diversi incontri, tipico delle politiche di rigenerazione a forte componente d'uso comunitaria. Inoltre, sono stati inaugurati i nuovi locali presso la Casa di Quartiere Fondo Comini a dimostrazione del fatto che una componente “impiantistica” del progetto ha già prodotto un risultato fruibile (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Restano da riqualificare gli spazi esterni del Giardino Donatori di Sangue anche se una porzione riguardante l'area giochi è stata completata, mentre la parte indoor degli edifici è già stata ultimata ed inaugurata.

Su ciò che è stato fatto fin ad ora per il *Villaggio dei Colori*, invece, possiamo scrivere che il progetto ha superato la fase di ideazione e si trova in una fase di attuazione formalizzata. La Fondazione, nel 2025, ha promosso una presentazione pubblica del progetto segnando, quindi, uno stato di avanzamento del progetto perché ha dimostrato l'esistenza di un'idea ben definita, tale da poter essere illustrata pubblicamente. Il progetto, quindi, dopo la nomina del Responsabile Unico di Progetto (avvenuto nel 2025) e la redazione del progetto esecutivo, al momento si trova nella fase di presentazione ai proponenti. Le fasi successive da mettere in pratica sono sintetizzabile nell'approvazione del progetto da parte del Comune (con assegnazione dei lavori) e l'avvio materiale del cantiere (previsto per il 2026).

Per il progetto del *Quartiere Santo Stefano*, al momento, si attesta l'apertura del cantiere con l'avvio dei lavori per realizzare il progetto presso l'ex centro giovanile coerentemente con la descrizione originaria del piano di lavoro. In altri termini, quindi, la fase progettuale ed istruttoria è stata superata e la componente "materiale" è entrata in esecuzione. Rimangono quindi da completare le lavorazioni strutturali (sia interne che esterne) necessarie a rendere fruibile gli spazi ed infine aprire questi ultimi al pubblico, non prima di aver definito organizzativamente su chi presidierà il luogo e soprattutto in quali orari.

Per *Savena*, la documentazione che consente di parlare di ciò che è stato fatto è la presenza di un Progetto di Fattibilità associato al progetto che segnala come l'intervento sia entrato nella filiera formale della realizzazione. A seguito del voto, il percorso è infatti proseguito con diversi incontri di progettazione condivisi con le comunità e le associazioni del territorio. Manca, quindi, il passaggio alla progettazione definitiva con il conseguente affidamento dei lavori e l'esecuzione di essi nei diversi spazi. Il fatto che il progetto sia distribuito su più parchi introduce delle difficoltà quali: la necessità di coordinare i cantieri al fine di non privare i cittadini di tutti gli spazi ed in più anche la necessità di un modello gestionale per la manutenzione ordinaria.

Infine, per il *Quartiere Porto-Saragozza*, sul versante di ciò che è già stato realizzato, si evidenzia che il progetto si trova nella fase immediatamente precedente all'apertura dei cantieri (attualmente previsto per la prima metà del 2026). Il progetto, quindi, almeno per quanto riguarda la sua architettura attuativa è in fase di esecuzione.

Rispetto a ciò che resta da fare, si parla di completamento degli ultimi passaggi tecnico – amministrativi che precedono l'esecuzione vera e propria. Nel concreto questo significa che devono essere finalizzati gli elaborati progettuali operativi, completate le procedure di affidamento lavori e predisposto il coordinamento delle varie fasi di cantiere (inclusi gli aspetti di sicurezza). Al termine di queste fasi, saranno da mettere in conto le varie verifiche e la consegna funzionale delle opere, oltre alla piena implementazione del calendario delle attività immateriali che risultano destinate a proseguire per tutto il 2026 (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

6.7 Sistemi di monitoraggio dei risultati nel caso bolognese

Nel caso del Comune di Bologna il monitoraggio del Bilancio partecipativo non costituisce un semplice appendice di rimando a una singola fase, o a uno solo tra gli strumenti perché si snoda in tutto il ciclo di vita dei progetti selezionati.

Parliamo di un sistema di monitoraggio che parte dall'atto di formalizzazione fino all'esito della votazione, includendo il compimento dell'intervento e la gestione ordinaria dell'amministrazione. Non è un evento accessorio, ma è un pilastro necessario perché assicura la credibilità operativa del processo partecipativo e si mantiene l'equivalenza fra la decisione civica e l'opera amministrativa.

La piattaforma "*Partecipa*" del Comune si distingue per un'operazione semplice ma assai energetica di tracciamento pubblico: ad ogni progetto vincitore si reca progressivamente notizia di ogni fatto relativo all'andamento dell'opera, sia che si tratti del momento termine della progettazione sommaria o esecutiva, sia che si parli di autorizzazioni concesse, sia che si parli della cantierizzazione dei lavori.

La serie di tali aggiornamenti consente al cittadino di seguire il concretarsi dei rimedi, trasformando la semplice trasparenza in uno strumento di controllo. I progetti del Bilancio Partecipativo vengono quindi introdotti nelle varie schede degli uffici competenti e sottoposti agli stessi dispositivi di controllo applicati a qualsiasi intervento pubblico: definizione del cronoprogramma, verifiche di congruità economica, validazione dei progetti tecnici, monitoraggio delle procedure di gara, controllo sull'avanzamento dei lavori e verifica del rispetto dei tempi e dei costi previsti (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Questo aspetto è relevantissimo perché indica che il Comune non gestisce gli interventi partecipativi come iniziative straordinarie o sperimentali, ma li fonde a piene mani nei processi amministrativi ordinari, assicurando che siano messi sui livelli di controllo analoghi a quelli delle politiche ordinarie. Il successo, in termini empirici, del monitoraggio non dipende dunque dall'innovare la creazione di nuove strutture dedicate, ma dalla capacità di mettere in moto in modo coordinato l'apparato preesistente, garantendo che le decisioni partecipate non stiano isolate rispetto alla programmazione complessiva dell'ente.

La funzione di controllo è indispensabile nei momenti intermedi, quando possono emergere problemi di compatibilità con altri interventi urbani oppure quando emergono criticità precedentemente non rilevate. In tali frangenti la presenza di un sistema di monitoraggio impedisce che queste vicende possano bloccare l'iter del Bilancio Partecipativo, scoraggiando la collettività. Oltre ai livelli istituzionali, il sistema bolognese di monitoraggio comprende una componente affidata a un soggetto diverso e terzo, cioè la Fondazione IU Rusconi Ghigi, che segue con attività di documentazione, analisi e redazione di relazioni l'iter del progetto. La relazione annua, ad esempio, fornisce il quadro aggiornato non solo delle attività di partecipazione, ma anche dello stato dei progetti, delle innovazioni metodologiche apportate, e delle criticità incontrate nell'esercizio (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Inoltre, non di minor importanza, è presente anche un monitoraggio civico, esercitato direttamente dalla stessa collettività, ovvero associazioni, comitati o altri sodalizi promotori di un progetto, che continuano a seguire l'attuazione anche dopo che il processo deliberativo si è concluso. Questi mantengono i contatti con i vari uffici, partecipano agli incontri tecnici ed evidenziano pubblicamente i ritardi o le modifiche. Tale controllo, sebbene non stabilizzato, diventa un elemento di vitalità del sistema, per il fatto che ci si trova di fronte ad un organismo che esercita una pressione sociale, che induce l'amministrazione al rispetto degli obblighi assunti, e alla sincerità nel riconoscere le difficoltà incontrate.

Il controllo, così concepito, diventa quindi qualcosa di più che un'operazione tecnica perché diventa un processo che lega i singoli uffici dell'amministrazione con la comunità che ha preso parte al processo.

Una seconda dimensione è offerta dalla continuità nel tempo di controllo. I progetti che hanno la loro origine attraverso il Bilancio Partecipativo possono richiedere tempi pluriennali per giungere alla loro compiuta realizzazione; quindi, il sistema bolognese prevede l’emanazione di appositi aggiornamenti: ciò consente al cittadino di rivedere senza fatica le tappe già percorse e lascia ad ognuno fare le sue riflessioni sul connubio tra deliberazione partecipata e suo completamento (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Nel suo insieme, risulta quindi che l’esperienza bolognese è configurata da un sistema di controllo policentrico e multilivello, composto da strumenti digitali di trasparenza, controlli amministrativi ordinari, supervisione territoriale dei Quartieri, documentazione di soggetti terzi e vigilanza informale della cittadinanza attiva. Sebbene questo sistema non produca indicatori di impatto sociale ben definiti, esso garantisce comunque una tracciabilità continua del processo attuativo e consente di verificare con elevato grado di dettaglio come le decisioni partecipate si traducono in interventi reali. E’ dunque previsto un monitoraggio relativamente all’implementazione del progetto, mentre risulta meno sviluppata la misurazione dei risultati finali conseguiti.

6.8 La rendicontazione nel Bilancio Partecipativo del Comune di Bologna

Le risorse destinate al Bilancio Partecipativo non vengono gestite in contabilità separata, ma allocate sui capitoli corrispondenti alla natura degli interventi, ovvero lavori pubblici, manutenzioni, servizi, attività culturali o sociali, garantendo così la piena integrazione nel sistema finanziario dell’ente. L’impegno contabile, formalizzato mediante determinazione dirigenziale, consente di tracciare l’utilizzo delle risorse e rappresenta il presupposto per la successiva liquidazione delle spese. In sede di rendiconto finanziario, difatti, tali importi confluiscono nelle voci ordinarie di spesa, rendendo verificabile l’effettivo impiego dei fondi anche senza ricorrere a strumenti straordinari di reporting.

Un secondo livello di rendicontazione riguarda l’inserimento degli interventi nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e negli strumenti di programmazione operativa dei settori competenti. Attraverso il PEG vengono attribuite le risorse e gli obiettivi gestionali alle strutture amministrative responsabili dell’attuazione, per ricondurre i progetti del

Bilancio Partecipativo alla catena ordinaria della responsabilità dirigenziale. In sede di verifica della performance organizzativa, tali interventi concorrono alla valutazione dell'attività istituzionale dei servizi comunali.

La rendicontazione assume inoltre una dimensione patrimoniale. Gli interventi che comportano la realizzazione o riqualificazione di beni comunali incidono sul patrimonio dell'ente e vengono registrati nelle scritture patrimoniali e nel conto del patrimonio, contribuendo alla rappresentazione economico-patrimoniale complessiva nel rendiconto di gestione. In tal modo, il Bilancio Partecipativo produce effetti contabilmente rilevanti non solo sulla spesa corrente o sugli investimenti, ma anche sulla consistenza e sul valore dei beni pubblici (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Accanto a queste componenti tipicamente finanziarie e programmatiche, il modello bolognese presenta una specificità legata alla diffusione di strumenti di amministrazione condivisa. Quando i progetti selezionati prevedono il coinvolgimento diretto di cittadini organizzati o la gestione collaborativa di spazi pubblici, l'attuazione avviene frequentemente (come già anticipato) mediante patti di collaborazione disciplinati dal regolamento sui beni comuni. Tali accordi definiscono in modo puntuale ruoli, responsabilità operative, modalità di utilizzo delle risorse e obblighi di documentazione delle attività svolte, introducendo una dimensione contrattuale della rendicontazione che coinvolge direttamente i soggetti civici.

Nei progetti caratterizzati da maggiore complessità organizzativa può essere individuato un soggetto capofila incaricato di coordinare le attività, distribuire le responsabilità tra i partner e predisporre la documentazione necessaria a rendicontare l'impiego dei fondi. Ciò non comporta il trasferimento della titolarità della spesa, che rimane in capo al Comune, ma consente una gestione operativa più efficiente e una responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

Anche le attività immateriali finanziate, quali laboratori partecipativi, iniziative culturali, azioni di animazione sociale o progetti educativi, sono soggette a tracciabilità amministrativa. Pur non generando opere fisiche, esse comportano l'utilizzo di risorse pubbliche e devono pertanto essere documentate attraverso relazioni, rendiconti delle spese e materiali attestanti le attività realizzate, garantendo la verificabilità dell'impiego dei fondi.

Un ulteriore canale di rendicontazione è costituito dagli obblighi di trasparenza amministrativa previsti dalla normativa vigente. Le determinazioni dirigenziali, i contratti, gli affidamenti e gli atti di spesa relativi agli interventi derivanti dal Bilancio Partecipativo sono pubblicati nell'Albo Pretorio e nelle sezioni dedicate alla trasparenza, rendendo accessibili i dati essenziali relativi ai soggetti affidatari, agli importi e alle procedure adottate.

A tali strumenti, si affianca una rendicontazione pubblica rivolta alla cittadinanza, realizzata mediante piattaforme digitali istituzionali dedicate alla partecipazione. In esse vengono pubblicati i risultati della votazione, l'elenco dei progetti finanziati, l'entità delle risorse assegnate e la loro distribuzione territoriale, nonché aggiornamenti sullo sviluppo delle iniziative. Questa dimensione comunicativa non sostituisce la rendicontazione amministrativa, ma ne amplia la visibilità, consentendo ai cittadini di seguire l'evoluzione delle decisioni partecipate nel tempo.

Infine, in sede di rendiconto della gestione annuale, tutte le spese sostenute per gli interventi finanziati tramite il Bilancio Partecipativo confluiscono nel conto del bilancio e nel risultato di amministrazione, permettendo una verifica complessiva della corretta utilizzazione delle risorse pubbliche. Il controllo sulla regolarità contabile e sulla legittimità degli atti è assicurato dagli organi interni dell'ente e dagli organi di revisione (Intervista – Operatrice della Fondazione; 2026).

Quindi, il modello bolognese di rendicontazione del Bilancio Partecipativo si caratterizza per la piena integrazione nelle procedure amministrative, finanziarie e contrattuali ordinarie e per l'integrazione con strumenti di governance collaborativa e da dispositivi di trasparenza pubblica garantendo elevati livelli di tracciabilità formale e responsabilità istituzionale. Risulta però meno sviluppata una rendicontazione di carattere non finanziario che riporti i risultati conseguiti tramite i progetti finanziati, conseguenza anche del limitato sviluppo dei sistemi di misurazione della performance.

6.9 Il modello partecipativo del Comune di Grottammare: genesi pionieristica e assetto normativo flessibile

Il caso di Grottammare deve essere letto alla luce di una precisazione importante, emersa dall'intervista al tecnico amministrativo del Comune, ovvero che l'esperienza

locale, pur essendo storicamente una delle più famose e precoci in Italia, non coincide più oggi con un Bilancio Partecipativo in senso stretto. Già a metà degli anni 90', l'introduzione dello strumento fu legata a una precisa strategia politico – amministrativa orientata alla democratizzazione dei processi decisionali e alla costruzione di un rapporto diretto tra ente e comunità (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

A differenza di molte esperienze successive, tuttavia, il meccanismo partecipativo non si è stabilizzato come istituto autonomo rigidamente codificato, ma ha progressivamente assunto una funzione di laboratorio per l'innovazione civica. Ad oggi, lo strumento si è decisamente trasformato, fino a confluire in un contenitore più ampio, che il Comune identifica come *Grottammare Partecipativa*.

Grottammare, quindi, non si presenta più come un'esperienza centrata esclusivamente sull'allocazione partecipata di una quota di bilancio, ma come un ecosistema partecipativo nel quale convivono assemblee pubbliche, Patti di Collaborazione e percorsi di coinvolgimento dei più giovani. La partecipazione non viene attivata solo in occasioni di singoli progetti, ma viene progressivamente assunta come modalità ordinaria di relazione tra amministrazione e cittadinanza attiva. In questa prospettiva, il modello grottammarese si configura come un esempio di istituzionalizzazione evolutiva della partecipazione, nel quale il Bilancio Partecipativo non viene abbandonato ma viene progressivamente assorbito in un sistema più ampio di politiche partecipative (Sito web Comune Grottammare).

L'intervistato ha chiarito che la partecipazione non è organizzata attraverso un unico Regolamento che disciplina il sistema partecipativo nel suo complesso, per evitare che il processo possa rimanere “ingessato” da una burocrazia eccessiva. Ad ogni modo, ha anche chiarito che esistono dei *documenti settoriali* (come quello dei beni comuni o l'albo dei volontari) che sono necessari per disciplinare specifiche pratiche di collaborazione.

Nel documento normativo sull'amministrazione condivisa dei beni comuni si riportano i principi della sussidiarietà orizzontale e si definisce il concetto di bene comune urbano. Fin dalle disposizioni iniziali, si chiarisce che la collaborazione tra comunità ed ente deve essere una componente riconosciuta e regolata dell'azione pubblica. Il bene comune, invece, deve essere inteso come un insieme ampio di beni materiali e

immateriali che i cittadini e l'amministrazione riconoscono come funzionali al benessere individuale e collettivo. Il bene comune, in altre parole, non viene identificato esclusivamente sulla base del regime proprietario, ma sulla base della sua funzione sociale e della responsabilità condivisa che la comunità decide di assumere nei suoi confronti (Sito web Comune Grottammare).

Accanto alle definizioni operative (che includono i Patti di Collaborazione), i documenti individuano anche una serie di principi guida che devono orientare i rapporti tra amministrazione e cittadini attivi. Tra questi figurano:

- Fiducia reciproca;
- Inclusività;
- Apertura alla partecipazione;
- Sostenibilità delle iniziative;
- Riconoscimento dell'autonomia civica.

A questi chiaramente sono affiancati i criteri tipici dell'azione pubblica, quali, la trasparenza, la pubblicità, la proporzionalità e l'adeguatezza degli interventi.

6.10 Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Grottammare

Relativamente al Comune di Grottammare, bisogna evitare l'errore di valutare il rendimento positivo del Bilancio Partecipativo soltanto in funzione dei risultati materiali delle singole decisioni di spesa. Questo rendimento è invece frutto di un processo cumulativo che è stato avviato nel 1994 e da allora si è consolidato come prassi regolare di confronto tra amministrazione e cittadinanza. Il Bilancio Partecipativo del Comune di Grottammare è fra i pochi in Italia ove la partecipazione non si affianca alla democrazia rappresentativa ma ne modifica concretamente il funzionamento operativo, introducendo una forma di co-decisione che incide su priorità, tempistiche e modalità di intervento pubblico. In un Comune dalle dimensioni contenute, ciò ha portato all'emergere di effetti visibilissimi, quali: riduzione della distanza tra chi decide e gli utenti destinatari delle politiche; la responsabilizzazione per le scelte diviene immediatamente rintracciabile, e i risultati delle azioni sono

facilmente verificabili nell'ordinarietà della vita urbana (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

Una delle dimensioni empiriche più significative riguarda il carattere deliberativo delle assemblee pubbliche, che non si limitano a raccogliere preferenze individuali, ma funzionano da arene di negoziazione collettiva. In esse si espongono i dati di bilancio ed i vincoli normativi e tecnici, si confrontano le diverse proposte e si costruiscono soluzioni condivise attraverso l'interazione diretta tra cittadini ed amministratori. Questo processo produce valore pubblico, in quanto migliora la qualità informativa delle decisioni, difatti, i partecipanti hanno accesso alle informazioni sulle risorse disponibili e sui confini operativi dell'ente, mentre l'amministrazione ha conoscenza dei dati di contesto difficilmente captabili lungo il tracciato burocratico. Il risultato è una convergenza tra domanda sociale e fattibilità amministrativa che riduce il rischio di promesse irrealistiche o di conflitti successivi sull'attuazione. Un tratto distintivo è anche la continuità temporale del processo, che ha reso nel tempo un autentico capitale civico istituzionalizzato.

A differenza di esperienze episodiche, in cui ogni edizione deve ricostruire ex novo la partecipazione, a Grottammare esiste una memoria collettiva del Bilancio Partecipativo che favorisce la partecipazione di cittadini già socializzati alle procedure e alle regole del confronto pubblico. Questo produce una riduzione dei costi organizzativi e un aumento dell'efficacia deliberativa, poiché i partecipanti tendono a formulare proposte più realistiche e compatibili con le risorse disponibili. Inoltre, la reiterazione nel tempo consente di affrontare problemi complessi in modo progressivo, distribuendo gli interventi su più annualità e mantenendo coerenza strategica tra le decisioni. Dalla prospettiva dei risultati, gli interventi finanziati attraverso il Bilancio Partecipativo coinvolgono quasi esclusivamente opere e servizi aventi un qualche legame con la vita quotidiana: manutenzione del verde pubblico, miglioramento del ciclabile lungomare e interventi di supporto ai servizi sociali e di sostegno alla vita quotidiana dei cittadini. In un piccolo comune l'impatto di simili opere è immediatamente comprensibile e diffuso in quanto i beneficiari coincidono spesso con l'insieme della popolazione comunale. Di qui la redditività (in senso tanto sociale quanto economico) dell'investimento pubblico si ottiene dal fatto che anche investimenti modesti portano ad un sensibile miglioramento nella qualità della vita,

contribuendo alla creazione di valore pubblico (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

Particolarmente significativa è anche la funzione redistributiva del processo; infatti, le assemblee pubbliche consentono di portare alla luce esigenze differenti tra quartieri o gruppi sociali, facilitando la costruzione di compromessi che tengano conto dell'interesse generale. In un contesto di dimensioni ridotte, dove i conflitti distributivi potrebbero facilmente assumere carattere personale o clientelare, il Bilancio Partecipativo introduce regole procedurali che rendono trasparente la selezione delle priorità e riducono il rischio di allocazioni percepite come arbitrarie.

Il valore pubblico consiste quindi anche nella produzione di equità percepita, elemento fondamentale per la coesione sociale e la stabilità politica locale.

Sul piano istituzionale, l'esperienza di Grottammare ha favorito una trasformazione della cultura amministrativa verso modelli più aperti e collaborativi. La necessità di rendere comprensibili i dati di bilancio, di giustificare le scelte e di tradurre le decisioni assembleari in atti operativi ha stimolato lo sviluppo di competenze comunicative e di coordinamento interno all'ente. L'amministrazione non agisce più esclusivamente come erogatore di servizi, ma come facilitatore di processi decisionali collettivi, ruolo che richiede capacità di mediazione, trasparenza e adattamento continuo. Questo apprendimento organizzativo rappresenta una componente strutturale del valore pubblico, perché migliora la qualità complessiva della governance locale.

Va inoltre considerato l'effetto di fiducia istituzionale generato dalla stabilità del processo. La ripetizione annuale o periodica del Bilancio Partecipativo e la realizzazione concreta delle decisioni assunte hanno contribuito a consolidare la credibilità dell'amministrazione, riducendo la percezione di distanza tra cittadini e istituzioni.

Infine, l'esperienza grottammarese ha prodotto un significativo capitale simbolico e reputazionale. Essendo uno dei primi casi europei di Bilancio Partecipativo, il Comune è stato oggetto di attenzione da parte di studiosi, amministratori e organismi internazionali, contribuendo a costruire un'immagine di innovazione democratica che rafforza l'identità civica locale. Questo riconoscimento esterno non è solo simbolico poiché può facilitare l'accesso a reti di cooperazione, progetti sperimentali e opportunità di finanziamento, generando benefici indiretti per la comunità.

In altre parole, il valore pubblico generato dal Bilancio Partecipativo di Grottammare si manifesta come un insieme integrato di effetti materiali, relazionali, istituzionali e simbolici. Esso non deriva semplicemente dalla redistribuzione di risorse, ma dalla costruzione nel tempo di una comunità capace di deliberare collettivamente sulle proprie priorità e di un'amministrazione in grado di condividere effettivamente il potere decisionale. Proprio questa trasformazione strutturale della governance locale rappresenta il tratto distintivo del caso grottammarese e spiega la sua rilevanza nel panorama italiano delle pratiche partecipative.

6.11 I patti di collaborazione come strumento operativo

Il patto di collaborazione è quindi lo strumento cardine del processo partecipativo grottammarese; esso viene descritto come quell'atto con cui un Comune e cittadini (singoli o associazioni) concordano il necessario per mettere in atto interventi di riqualificazione e cura al fine di promuovere innovazione sociale. Questi patti sono un dispositivo di co-progettazione, cioè un accordo che organizza compiti, flussi di informazioni, durata, responsabilità e meccanismi di verifica. Infatti, negli art.15 e 16 dei documenti che li disciplinano, si scrive che nei patti si prevede la possibilità di affiancamento dei dipendenti comunali nella fase di progettazione qualora l'intervento sia ritenuto di particolare interesse pubblico. Nei medesimi articoli, si evidenzia anche un altro aspetto, ovvero quello finanziario perché viene riportato che il Comune può concorrere alla copertura parziale dei costi, nei soli limiti delle risorse disponibili e privilegiando sostegni in natura rispetto a quelli monetari (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

Elemento non poco importante, inoltre, riguarda il fatto che la co – progettazione può essere sempre riaperta, anche durante l'esecuzione, per adeguare le diverse attività nel momento in cui emergano delle necessità differenti. Ciò comporta, però, una responsabilità organizzativa significativa perché ogni modifica deve essere formalizzata e tracciata per renderla compatibile con i principi di trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa.

I Patti introducono un modello di relazione diverso rispetto ai tradizionali strumenti amministrativi. Nei rapporti convenzionali tra amministrazione e soggetti esterni, il rapporto è tipicamente di tipo contrattuale, invece i Patti di Collaborazione

sottintendono un rapporto di natura cooperativa dove l'ente non acquista un servizio ma sostiene un'iniziativa civica orientata alla produzione di valore pubblico.

In questo senso, questi dispositivi di confronto sono stati determinanti per l'evoluzione del modello grottammarese, facendolo traslare da una partecipazione prevalentemente orientata alla discussione pubblica delle politiche a forme più concrete di coinvolgimento dei cittadini nella cura e nella gestione dei beni comuni della città.

6.12 I progetti partecipativi nel Comune di Grottammare: tra strumenti di collaborazione civica e interventi sul territorio

Nel Comune di Grottammare, i progetti analizzati si inseriscono all'interno di un modello partecipativo che, pur derivando storicamente dall'esperienza del Bilancio Partecipativo, si è progressivamente evoluto in un sistema più ampio di pratiche di coinvolgimento civico riunite sotto la denominazione di "*Grottammare Partecipativa*", nel quale la partecipazione non si esaurisce nella selezione di interventi finanziati mediante voto popolare ma costituisce una modalità ordinaria di relazione tra amministrazione e cittadinanza.

In tale contesto, i progetti assumono prevalentemente la forma di *Patti di collaborazione* e iniziative strategiche settoriali, attraverso cui i cittadini contribuiscono direttamente alla cura e valorizzazione dei beni comuni e alla realizzazione di interventi di interesse generale (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

Tra gli esempi più significativi rientra il Patto "*Guida dei beni comuni*", finalizzato alla costruzione partecipata di uno strumento di conoscenza e promozione del patrimonio materiale e immateriale cittadino: il progetto prende avvio da incontri tra associazioni e uffici comunali per individuare in maniera condivisa i beni da includere, elaborare contenuti informativi e definire modalità di comunicazione pubblica, collocando la gestione nell'ambito dei servizi alla persona e delle politiche culturali e giovanili. L'iniziativa produce valore non soltanto attraverso l'elaborazione della guida, ma soprattutto mediante il processo di attivazione sociale che favorisce la costruzione di reti relazionali, la partecipazione diffusa e il rafforzamento dell'identità territoriale, mentre il contributo dell'amministrazione si manifesta principalmente sotto forma di supporto organizzativo e legittimazione istituzionale.

Di natura diversa è il Patto “*A scuola sicuri*”, che riguarda la tutela degli spazi educativi attraverso la presenza organizzata di volontari in prossimità degli istituti scolastici per la gestione dei flussi e il supporto alla sicurezza degli studenti, in collaborazione con scuole e Polizia Municipale; tale iniziativa comporta una regolamentazione puntuale delle responsabilità e dei comportamenti dei partecipanti, l’organizzazione di turni e la previsione di verifiche periodiche degli esiti, evidenziando come la partecipazione possa tradursi in attività operative con ricadute dirette sulla qualità dei servizi locali (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

Accanto a tali strumenti opera, inoltre, l’Albo dei volontari civici, che consente ai cittadini di offrire disponibilità generica alla collaborazione con l’ente pubblico, configurandosi come dispositivo di supporto continuativo alle attività comunali e differenziandosi dai Patti di collaborazione, che presuppongono invece una proposta progettuale specifica.

Particolarmente rilevante, per la sua portata strategica e per il livello di approfondimento tecnico e territoriale, è il progetto *Biciplan*, che si configura come un vero e proprio piano settoriale di mobilità ciclabile capace di incidere in modo strutturale sulla configurazione dello spazio urbano, sul modello di sviluppo della città e sulla gerarchia delle modalità di trasporto. A differenza di interventi puntuali, il *Biciplan* non nasce per realizzare una singola infrastruttura, ma per costruire una rete ciclabile continua, sicura e riconoscibile, superando la logica frammentaria di percorsi isolati e disconnessi e favorendo l’uso quotidiano della bicicletta come alternativa credibile all’automobile privata.

L’analisi territoriale evidenzia infatti come la morfologia urbana di Grottammare (caratterizzata dalla presenza di aree costiere, zone centrali e porzioni collinari) richieda soluzioni differenziate in base alle condizioni fisiche e funzionali dei diversi contesti, nonché un approccio capace di integrare infrastrutture esistenti e nuove tipologie di intervento. In tale prospettiva, il piano recepisce le innovazioni normative introdotte dal Codice della Strada in materia di mobilità ciclabile e prevede l’utilizzo di diverse soluzioni tecniche: alle piste ciclabili in sede propria già presenti sul territorio si affiancano le cosiddette bike line, ovvero corsie ciclabili delimitate da segnaletica orizzontale e verticale all’interno della carreggiata, nonché l’introduzione delle categorie stradali E-bis e F-bis, che attribuiscono priorità alla circolazione

ciclabile rispettivamente nelle strade urbane di collegamento e in quelle di distribuzione interna dei quartieri, dove la condivisione dello spazio con il traffico motorizzato è regolata da misure di moderazione della velocità.

Un ulteriore elemento centrale del progetto riguarda il sistema dei ciclo-parcheggi, considerato indispensabile per garantire l'effettiva funzionalità della rete: il piano distingue tra rastrelliere diffuse nello spazio pubblico, parcheggi dedicati in prossimità di scuole, uffici e impianti sportivi e strutture protette collocate nei nodi strategici della città, con l'obiettivo di offrire luoghi di sosta sicuri, ordinati e visibili che incentivino l'uso della bicicletta anche per spostamenti sistematici (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

L'impostazione complessiva del Biciplan evidenzia inoltre una forte attenzione alla dimensione culturale e comportamentale della mobilità, riconoscendo che la trasformazione dello spazio urbano non può prescindere da azioni di sensibilizzazione e comunicazione volte a promuovere stili di vita sostenibili e a ridurre l'elevata dipendenza dall'automobile privata, accentuata nel contesto locale anche dalla pressione turistica stagionale. L'implementazione del piano è pertanto concepita come progressiva e modulare, integrando interventi infrastrutturali, misure organizzative e iniziative educative in un processo di lungo periodo finalizzato a rendere la bicicletta una scelta ordinaria e non residuale.

L'esperienza grottammarese evidenzia come la partecipazione civica non si traduca principalmente nella selezione di opere pubbliche finanziate tramite voto, ma in un insieme di progetti e iniziative orientati alla cura dei beni comuni, alla sicurezza urbana, alla mobilità sostenibile e alla costruzione di relazioni collaborative stabili tra amministrazione e cittadini.

6.13 Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Grottammare e lo stato avanzamento dei lavori

La lettura delle fonti documentali ed il contributo dell'intervista hanno permesso di ricostruire con maggiore precisione il funzionamento del processo partecipativo sviluppato dal Comune di Grottammare.

La prima fase del processo si colloca generalmente all'interno dell'amministrazione stessa e consiste nella definizione preliminare del tema oggetto di confronto. Quindi,

prima di avviare qualsiasi percorso pubblico, l'ente procede infatti ad una fase di preparazione amministrativa, nella quale vengono individuati gli ambiti su cui attivare il confronto con la cittadinanza. Questa attività preparatoria si rende necessaria per chiarire quali aspetti rientrano nelle competenze comunali e quali vincoli finanziari e normativi, devono essere presi in considerazione. Ciò significa che, il meccanismo non si configura come uno spazio indeterminato di discussione, ma come un confronto che si sviluppa su questioni specifiche e amministrativamente trattabili.

La seconda fase permette di rendere visibile il percorso partecipativo invitando la comunità a prenderne parte. Nel caso specifico, tale attivazione avviene spesso nell'ambito delle Giornate della Partecipazione, ovvero un format ricorrente attraverso cui il Comune organizza gli incontri pubblici, assemblee di quartiere e momenti di confronto tematico (Intervista – Funzionario Comunale; 2026).

All'interno di queste assemblee, si sviluppa la fase centrale del processo partecipativo, ovvero quello del confronto pubblico perché i partecipanti, in questa sede, formulano osservazioni, segnalano criticità e propongono interventi. Oltre ad una funzione consultiva, questa fase svolge un ruolo deliberativo nel senso più ampio del termine, poiché consente ai cittadini di confrontarsi tra loro e con i rappresentanti dell'amministrazione, contribuendo alla definizione condivisa dei problemi e delle soluzioni.

A differenza di molti modelli di Bilancio Partecipativo, il modello di Grottammare non prevede necessariamente una fase finale di votazione attraverso cui i cittadini selezionano direttamente la proposta vincitrice. Il contributo civico raccolto durante le assemblee, infatti, viene piuttosto assunto dall'amministrazione come materiale utile alla definizione delle scelte pubbliche. Le indicazioni emerse dal confronto vengono raccolte e sistematizzate dagli uffici comunali, che a loro volta, avviano una fase di valutazione tecnica finalizzata a verificarne la compatibilità con il quadro programmatico dell'ente.

In questa fase istruttoria, le indicazioni emerse dal confronto pubblico possono essere riformulate, integrate o accorpate ad altre proposte, in modo da renderle coerenti con gli strumenti di pianificazione esistenti e con le priorità dell'amministrazione. L'assenza di una votazione finale non implica una mancanza di effetti concreti del

processo partecipativo, ma segnala piuttosto un diverso meccanismo di traduzione delle proposte civiche in decisioni amministrative (Comune Grottammare; 2025).

A seguito della valutazione, le proposte ritenute praticabili vengono integrate negli strumenti operativi dell'amministrazione. A seconda della natura dell'intervento, esse possono tradursi in diverse tipologie di esito amministrativo che possono andare da progetti di intervento urbano e iniziative di carattere sociale, fino all'istituzione di accordi di collaborazione tra cittadini e amministrazione (esempio i Patti di Collaborazione).

Un ulteriore elemento caratteristico del modello grottammarese concerne il fatto che il processo partecipativo non si esaurisce con l'adozione di una decisione amministrativa. L'attuazione degli interventi, infatti, può diventare a sua volta oggetto di confronto pubblico e di monitoraggio da parte della comunità locale. In questo modo, il rapporto tra ente e cittadino assume una dimensione ciclica, dove le fasi di progettazione, attuazione e verifica si intrecciano continuamente nel tempo.

In conclusione, il Comune di Grottammare mette in atto un meccanismo di partecipazione dove il coinvolgimento dei cittadini assume forme diverse rispetto a quelle tradizionalmente associate al Bilancio Partecipativo. Più che basarsi su meccanismi di voto e di selezione competitiva delle proposte, l'esperienza privilegia una modalità di partecipazione orientata al confronto pubblico, alla costruzione condivisa delle soluzioni e alla successiva integrazione delle indicazioni civiche nei processi decisionali dell'amministrazione.

Per quanto concerne i *Patti di Collaborazione*, lo stato di avanzamento amministrativo può dirsi compiutamente raggiunto. Entrambi sono in una fase di attuazione istituzionale iniziale ma pienamente formalizzata. Non si tratta più di una volontà politica dichiarata, bensì accordi sottoscritti, pubblicati ed incardinati in specifiche aree organizzative del Comune. Tali accordi, quindi, sono in una fase di lavoro organizzativo e relazionale in corso; difatti, sono già in corso le attività di coordinamento, gli incontri periodici e sono stati anche prodotti dei contenuti comunicativi per informare la comunità. Tuttavia, lo stato di avanzamento realizzativo, quindi la consegna dell'output finale atteso, non risulta ancora pienamente documentato attraverso una relazione finale. I Patti, non a caso, prevedono una

rendicontazione degli interventi svolti o quantomeno, un report di monitoraggio, che ad oggi però, non risultano da una documentazione pubblica strutturata. In termini più tecnici, l'intervistato del Comune ha spiegato come questi accordi abbiano già prodotto una trasformazione nella forma del rapporto tra ente e collettività (dato che sono state attivate strutture, responsabilità e supporti), ma stanno ancora costruendo la propria dimensione di risultato misurabile e pubblicamente rendicontato.

Passando al *Biciplan*, il quadro è differente, perché qui il problema non è tanto la formalizzazione dello strumento, quanto la relazione tra piano tecnico adottato (già adottato) e la sua successiva riattivazione in chiave partecipativa. Il piano mostra che una parte del lavoro è stata già realizzata come, ad esempio:

- Il deposito biciclette nell'intersezione tra Via A.Moro e Via De Gasperi;
- La Zona 30 nei tratti previsti;
- I lavori di segnaletica sul lungomare da nord a sud;
- Il miglioramento dell'illuminazione pubblica mediante la sostituzione con lampadine a led;

Per di più, tra novembre e dicembre 2025, il Comune ha riaperto il cantiere Biciplan, illustrando (in un'assemblea pubblica) le revisioni e le integrazioni al progetto da parte dei tecnici, ma parallelamente ha accolto anche i suggerimenti utili da parte della cittadinanza. Si può dunque sostenere che il progetto grottammarese si presenta in una situazione di attuazione parziale. Il piano progettuale, ad esempio, è pienamente formato e maturo sin dal 2022, mentre sul piano realizzativo non si può affermare un completamento di tutte le opere previste (soprattutto per quanto concerne l'estensione della rete e i ciclo-parcheggi), difatti, l'iter è stato riaperto nel 2025, per un processo di revisione condivisa sui passaggi operativi successivi.

6.14 Sistemi di monitoraggio e rendicontazione dei risultati nel caso grottammarese

Nel caso di Grottammare, monitoraggio e rendicontazione non possono essere letti secondo lo schema tipico delle esperienze di Bilancio Partecipativo più recenti e maggiormente formalizzate.

L'esperienza locale, come ampiamente dibattuto in precedenza, si è progressivamente trasformata da Bilancio Partecipativo in senso stretto a più ampio ecosistema di pratiche partecipative, entro cui convivono assemblee di quartiere, percorsi su politiche urbane specifiche, iniziative culturali, momenti di formazione civica, giornate della trasparenza e, più di recente, attività collegate ai beni comuni e al coinvolgimento delle scuole.

La pagina web del Comune viene aggiornata ogni volta che si svolgono le “*Giornate della Partecipazione*” che dal 2020 al 2025 creano un momento di approfondimento su democrazia, trasparenza, amministrazione condivisa e innovazione civica. Questo dato è rilevante perché segnala che la verifica dell'azione pubblica non è pensata come fase successiva e separata, ma come funzione incorporata in un ambiente partecipativo permanente, nel quale la cittadinanza viene richiamata periodicamente non solo a proporre, ma anche a discutere, riesaminare e reinterpretare le scelte già avviate.

Sotto il profilo del monitoraggio ciò significa che Grottammare non si affida principalmente a un sistema specialistico di indicatori di performance del processo partecipativo, ma a un controllo che potremmo definire procedurale – relazionale - istituzionalizzato.

Dall'intervista, emerge chiaramente come il monitoraggio non coincida soltanto con la verifica dell'avanzamento materiale di un'opera, bensì con il controllo della coerenza tra il percorso decisionale originario e gli esiti amministrativi successivi.

Questo controllo si sviluppa lungo più canali:

- Un primo canale è costituito dalle stesse sedi assembleari, che continuano a funzionare come luoghi di riscontro e verifica pubblica;
- Un secondo canale, che è dato dall'assorbimento delle decisioni partecipative nei normali procedimenti istruttori dell'ente; infatti, una volta emersa una proposta, essa entra nella sfera delle valutazioni di fattibilità tecnica, urbanistica, economica e normativa degli uffici, producendo atti, pareri, relazioni e passaggi amministrativi che rendono ricostruibile il suo percorso anche in assenza di un report dedicato;
- Un terzo canale è la persistenza nel tempo di una cultura amministrativa orientata alla partecipazione. Essa fa sì che il controllo sugli esiti non dipenda

solo da adempimenti formali, ma anche dalla memoria istituzionale accumulata dagli uffici e dalla comunità.

In questo senso, il monitoraggio appare meno standardizzato di altri casi, ma non per questo più debole; al contrario, esso è fortemente incorporato nella fisiologia della governance locale e nella capacità degli attori di riprendere nel tempo questioni già emerse, valutarne la maturazione e ricollocarle in strumenti successivi di pianificazione o di intervento.

Sul piano della rendicontazione, il tratto più interessante del caso grottammarese è l'assenza di un documento unitario specificamente intestato al bilancio partecipativo, compensata però da una rete di strumenti e momenti pubblici che svolgono di fatto una funzione di restituzione e responsabilizzazione.

Da un lato, gli interventi che derivano dai processi partecipativi vengono formalizzati attraverso i normali atti amministrativi dell'ente e rendicontati economicamente all'interno del bilancio comunale, senza capitoli autonomi stabilmente destinati alla partecipazione. Questo aspetto è confermato anche dall'intervista, nella quale il funzionario precisa che non esiste un fondo separato da allocare tramite il processo partecipativo, ma che le risorse vengono attivate di volta in volta nell'ambito delle aree amministrative competenti.

Dall'altro lato, la rendicontazione assume una dimensione pubblica più ampia, che si appoggia a strumenti di trasparenza generale e a momenti espressamente dedicati alla restituzione verso la cittadinanza. In questa prospettiva, un ruolo importante è svolto dalla *Relazione di Fine Mandato*, che per definizione, certifica e pubblica lo stato dell'ente, ed è sottoposta a certificazione dell'organo di revisione e trasmissione alla Corte dei conti; tale documento non riguarda soltanto la partecipazione, ma costituisce uno dei principali contenitori ufficiali entro cui si iscrive la responsabilità pubblica dell'amministrazione anche rispetto alle politiche costruite con il coinvolgimento dei cittadini. La stessa relazione, inoltre, ricorda che il Comune si è dotato di un regolamento sulla misurazione, valutazione, rendicontazione e trasparenza della performance, aggiornato negli anni, e che la valutazione amministrativa avviene mediante schede collegate agli obiettivi del piano dell'ente.

Ciò consente di affermare che, pur mancando una rendicontazione autonoma del solo percorso partecipativo, le attività che da esso derivano vengono assorbite in un sistema generale di responsabilità amministrativa e performance management.

Un ulteriore elemento tecnico da sottolineare è che questa rendicontazione è sostenuta anche da un preciso assetto organizzativo interno. Dalle pagine istituzionali emerge infatti che le iniziative relative a trasparenza e partecipazione sono curate dal “Servizio Ced, Comunicazione, U.R.P. e Partecipazione”, mentre nei programmi delle giornate pubbliche compaiono stabilmente, oltre al sindaco e agli assessori, il Segretario generale, i responsabili d’area e il Servizio partecipazione.

Ciò indica che la restituzione pubblica dell’esperienza partecipativa non è lasciata a iniziative occasionali o a una mera volontà politica contingente, ma è ancorata a una struttura amministrativa che collega partecipazione, comunicazione istituzionale, URP, accessibilità digitale e trasparenza.

Il caso di Grottammare, in sostanza, mostra un modello di monitoraggio e rendicontazione che si distingue nettamente sia dai sistemi più rigidamente procedurali sia dai modelli meramente simbolici. Il monitoraggio è prevalentemente incorporato nelle assemblee, nelle istruttorie amministrative e nella continuità della relazione tra uffici, amministrazione e comunità; mentre la rendicontazione, non prende la forma di un report autonomo sul bilancio partecipativo, ma si costruisce attraverso l’assorbimento delle decisioni nei documenti ordinari dell’ente, la pubblicità degli atti, la relazione di fine mandato, le giornate della trasparenza e l’intera infrastruttura di comunicazione e accesso civico del Comune.

Ne deriva un sistema meno standardizzato e meno facilmente quantificabile rispetto ad altri casi, ma al tempo stesso pienamente coerente con la natura storica dell’esperienza grottammarese, che concepisce la partecipazione non come uno strumento tecnico settoriale di allocazione delle risorse, bensì come una pratica stabile e duratura di governo locale.

6.15 Il Bilancio Partecipativo nel Comune di Palermo: genesi, quadro normativo e gestione amministrativa

Nel Comune di Palermo, il Bilancio Partecipativo si origina da una cornice giuridica regionale che opera come vero e proprio vincolo di finanza locale. L’art 6 della *Legge*

Regionale Sicilia n.5/2014 impone ai Comuni di destinare il 2% delle somme trasferite dalla Regione ad interventi individuati mediante forme di democrazia partecipata. In questo modo, il legislatore, se da un lato vincola una quota ben definita di spesa corrente, dall'altro lato, non consente agli enti pubblici di limitarsi ad un generico momento consultivo, imponendo l'utilizzo di strumenti reali di coinvolgimento. In questo senso, parlare di "genesi" nel senso classico del termine, risulta poco appropriato, perché il modello palermitano non nasce da un processo incrementale di innovazione locale, bensì dall'introduzione di una cornice giuridica sovraordinata. Chiaramente, l'attuazione concreta è avvenuta mediante un processo graduale di costruzione organizzativa e procedurale, dove l'ente comunale ha definito modalità operative, strumenti tecnici e canali comunicativi idonei a garantire la partecipazione. Il consolidamento del processo, poi, è stato accompagnato dalla progressiva strutturazione dei meccanismi di controllo e monitoraggio degli interventi finanziati. La rendicontazione delle spese e la verifica dello stato di attuazione dei progetti costituiscono elementi fondamentali per garantire la trasparenza nell'utilizzo delle risorse e per assicurare la conformità alle disposizioni regionali (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Le fasi del processo partecipativo (analizzate meglio nei paragrafi successivi), proprio grazie a questa Legge sono state dettagliate in maniera precisa, evidenziando tempi, ruoli e modalità di attivazione. Il Comune di Palermo si è adattato a questa normativa, mediante l'approvazione di un Regolamento adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n.477 del 2022. Quest'ultimo non ha natura meramente descrittiva, ma assume una funzione costitutiva del procedimento specificando:

- Principi generali,
- Organi coinvolti,
- Sequenza delle attività,
- Obblighi di rendicontazione,
- Trasparenza sullo stato di attuazione dei progetti approvati.

La partecipazione, quindi, è formalmente qualificata come integrazione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, ma al contempo viene anche collocata all'interno di una struttura procedurale rigidamente scandita, che produce effetti giuridici e

contabili. Ad esempio, l'ente pubblico diviene responsabile dell'attivazione del percorso e del pieno utilizzo delle risorse, così come la Segreteria Generale assume un ruolo determinante nell'utilizzo di tali risorse e nella supervisione dello stato avanzamento dei lavori. Anche la Giunta è chiamata a definire, con scadenza annuale, parametri economici e aree tematiche unitamente all'azione del Consiglio Comunale che, con l'approvazione del Regolamento, esercita una funzione di indirizzo e di garanzia dell'assetto complessivo.

La deliberazione di *Giunta Comunale n.460 del 2025* rappresenta l'atto di "attivazione finanziaria" del Bilancio Partecipativo per l'annualità 2026 dove, oltre alle indicazioni sugli importi, si ricostruisce analiticamente la base di calcolo delle risorse. Le somme quantificate, rilevanti ai fini del 2%, per la democrazia partecipata del 2026 è pari a 254 mila euro (Sito web Comune di Palermo).

La determinazione del budget, tra l'altro, non viene imputata in modo generico, ma resta in fase sospensiva fino alla definizione delle proposte progettuali risultate vincitrici a seguito della consultazione cittadina, a dimostrazione del fatto che la dimensione partecipativa incide direttamente sulla struttura del bilancio autorizzato.

La deliberazione n.460 introduce anche altri due aspetti strutturali che qualificano il modello del Comune palermitano. In primo luogo, si individuano le aree tematiche all'interno delle quali possono essere presentate le proposte, restringendo il perimetro della progettualità ammissibili ovvero:

- Sociale ed inclusivo con coinvolgimento di bambini e anziani;
- Verde urbano;
- Cultura;
- Sport.

In secondo luogo, invece, si stabilisce che i progetti, non possono assorbire più del 20% delle risorse disponibili, traducendo così in regola finanziaria l'obiettivo politico di garantire una pluralità di interventi. L'importo massimo finanziabile per singola proposta, per il 2026, è fissato quindi nell'ordine dei 50 mila euro.

A conferma di ciò, è presente anche l'Avviso Pubblico del 12 Gennaio 2026, emanato dal Segretario Generale, all'interno del quale vengono tradotte in prescrizioni operative quanto stabilito dalla normativa regionale. L'avviso, difatti, ripete l'entità

complessiva delle risorse, il limite massimo per progetto, le aree tematiche ammesse e i vari soggetti legittimati a presentare istanza. A presentare le proposte, possono essere le persone fisiche residenti che abbiano compiuto almeno 16 anni di età e tutti quei soggetti collettivi con sede legale o operativa nel territorio comunale (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Sempre nell’Avviso, è presente anche una clausola secondo cui l’ente pubblico titolare della decisione e realizzazione progettuale resta il Comune di Palermo, e non è prevista alcuna materiale erogazione di somme ai soggetti presentatori del progetto. Il Bilancio Partecipativo, quindi, non si traduce mai in un meccanismo di trasferimento diretto di risorse a soggetti esterni, ma in una selezione partecipata di priorità che vengono poi attuate mediante gli strumenti ordinari dell’azione amministrativa. Le spese sostenute, poi, sono anche sottoposte a rendicontazione secondo la normativa di settore e il trattamento fiscale dell’eventuale esecuzione dipende dalla natura giuridica del soggetto incaricato, non dal proponente. Tutto questo per dire che la partecipazione incide sicuramente sulla fase di scelta, ma non altera la titolarità pubblica della gestione (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

L’impianto complessivo, che emerge dall’analisi dei vari atti amministrativi, ci parla di un Bilancio Partecipativo strutturalmente vincolato, formalizzato e incardinato all’interno del ciclo ordinario della programmazione finanziaria. Si tratta, difatti, di una procedura obbligatoria, integrata nel sistema dei controlli interni e sottoposta a monitoraggio regionale dove la partecipazione non assume una funzione simbolica, bensì si configura come segmento strutturale del ciclo di spesa.

6.16 Il valore pubblico generato dal processo partecipativo di Palermo

Nel caso del Comune di Palermo, il valore pubblico generato dal Bilancio Partecipativo appare strettamente connesso alla sua funzione di strumento di intervento mirato su contesti urbani caratterizzati da elevata disuguaglianza territoriale e da persistenti criticità socio-economiche. A differenza di modelli orientati prevalentemente alla co-produzione o alla deliberazione civica, l’esperienza palermitana assume una connotazione fortemente redistributiva, poiché consente di indirizzare risorse pubbliche verso ambiti di intervento spesso trascurati dalla

programmazione ordinaria o difficilmente intercettabili attraverso i tradizionali canali amministrativi (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Il valore pubblico prodotto si manifesta quindi nella capacità del dispositivo partecipativo di migliorare la precisione allocativa della spesa pubblica, orientandola verso interventi ad alto impatto locale. Questo meccanismo, consente all'amministrazione di superare una delle criticità tipiche delle grandi città, ovvero la difficoltà di individuare con tempestività esigenze micro-territoriali e di tradurle in azioni concrete. Attraverso il Bilancio Partecipativo, il Comune acquisisce informazioni dirette sulle priorità dei residenti e può intervenire in modo più puntuale, riducendo il rischio di interventi standardizzati poco aderenti alle specificità dei contesti urbani. Ne deriva un miglioramento dell'efficacia sostanziale delle politiche locali, intesa come capacità di produrre benefici percepibili dalla popolazione interessata.

Un ulteriore elemento di valore riguarda la riattivazione amministrativa di spazi urbani e servizi locali che, in assenza di iniziative specifiche, tenderebbero a rimanere in una condizione di sottoutilizzo. Molti progetti finanziati attraverso il processo partecipativo si concentrano infatti su interventi di piccola scala che contribuiscono a rafforzare la dotazione di beni e servizi pubblici di prossimità. Tali interventi, pur non incidendo in modo significativo sugli indicatori macro-economici o infrastrutturali della città, producono effetti rilevanti sulla vivibilità dei quartieri e sulla coesione sociale, configurando una forma di valore pubblico diffuso e territorialmente radicato. Dal punto di vista amministrativo, il Bilancio Partecipativo ha inoltre svolto una funzione di rafforzamento della capacità programmatica dell'ente, costringendo la struttura comunale a sviluppare procedure di valutazione tecnica delle proposte, coordinamento intersettoriale e gestione operativa di interventi spesso eterogenei. Questo processo ha favorito una maggiore integrazione tra politiche urbane, sociali e culturali, superando la tradizionale frammentazione delle competenze amministrative. In tal senso, il valore pubblico generato non riguarda soltanto gli output materiali dei singoli progetti, ma anche il miglioramento delle capacità organizzative dell'amministrazione e la sua attitudine a gestire interventi complessi su scala locale. Infine, il caso palermitano evidenzia come il Bilancio Partecipativo possa contribuire a rafforzare la presenza istituzionale nei contesti più fragili della città. L'attuazione di

progetti richiesti direttamente dai cittadini rende visibile l'azione pubblica in aree spesso percepite come marginali, contribuendo a ridurre la distanza tra amministrazione e territorio. Questo effetto di riconoscimento istituzionale rappresenta una dimensione rilevante del valore pubblico, poiché incide sulla percezione di equità distributiva e sulla legittimità dell'intervento pubblico, elementi particolarmente cruciali in contesti urbani caratterizzati da diseguaglianze persistenti (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Nel complesso, l'esperienza del Comune di Palermo evidenzia come il Bilancio Partecipativo costituisca soprattutto un dispositivo di produzione di valore pubblico, in quanto consente all'amministrazione di orientare risorse limitate verso bisogni specifici e territorialmente localizzati, traducendo le domande sociali in interventi concreti capaci di migliorare in modo tangibile le condizioni di vita delle comunità interessate.

6.17 I progetti vincitori del Bilancio Partecipativo nel Comune di Palermo

L'analisi dei progetti collocati utilmente nella graduatoria del Bilancio Partecipativo del Comune di Palermo mette in evidenza un orientamento progettuale fortemente concentrato sulla dimensione sociale, educativa, aggregativa e culturale degli interventi. A differenza di contesti in cui il processo partecipativo si traduce prevalentemente nella selezione di opere pubbliche materiali o di interventi di riqualificazione fisica dello spazio urbano, nel caso palermitano i progetti presi in esame mostrano una netta prevalenza di iniziative che mirano a produrre effetti soprattutto sul piano dell'inclusione, del benessere relazionale, dell'accesso alla cultura e della costruzione di luoghi e occasioni di partecipazione collettiva.

In questo senso, il Bilancio Partecipativo palermitano sembra funzionare come uno strumento capace di far emergere bisogni sociali diffusi e di tradurli in proposte che, pur presentando in alcuni casi una componente infrastrutturale, si caratterizzano soprattutto per la loro funzione di attivazione comunitaria e di rafforzamento del tessuto sociale urbano (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Il progetto "*Sipario Sociale*", classificatosi al primo posto con 779 preferenze e con un importo assegnato pari a 67 mila euro, costituisce un esempio particolarmente significativo di questa impostazione. Già il titolo suggerisce una chiara vocazione

socio-culturale, poiché il riferimento al “sipario” richiama l’immaginario teatrale e, con esso, l’idea di uno spazio scenico inteso non soltanto come luogo della rappresentazione, ma anche come dispositivo di visibilità, espressione e riconoscimento pubblico. In un contesto urbano segnato da disuguaglianze territoriali e da forme di marginalità sociale, la scelta di finanziare un progetto fondato sull’utilizzo di strumenti culturali come veicolo di inclusione appare coerente con l’area tematica “sociale” entro cui il Comune colloca una parte della progettualità ammissibile. Non si tratta, quindi, di un intervento strutturale in senso stretto, ma di un’iniziativa finalizzata a creare occasioni di aggregazione, coinvolgimento e partecipazione per fasce di popolazione che tendono a rimanere ai margini dell’offerta culturale tradizionale. Operativamente, il finanziamento consente di strutturare un programma articolato comprendente laboratori teatrali ed espressivi, con il coinvolgimento di operatori culturali mediante affidamento di servizi, realizzazione di eventi pubblici con copertura assicurativa, noleggio di spazi e attrezzature, produzione di materiali informativi e gestione logistica delle attività. Un elemento rilevante del progetto è rappresentato inoltre dalla programmazione di spettacoli ad ingresso gratuito in spazi pubblici non convenzionali, con l’obiettivo di favorire l’accessibilità da parte di giovani, anziani e famiglie e di riportare la cultura teatrale al centro della vita quotidiana cittadina. Gli eventi non sono concepiti come momenti isolati, ma come parti di un calendario organizzato, gestito in collaborazione con il Comune, in cui allestimento, comunicazione e logistica costituiscono componenti strutturali dell’intervento. La logica di fondo è dunque quella di contrastare una visione elitaria della cultura, promuovendo invece il teatro come esperienza concreta, accessibile e capace di mettere in relazione generazioni e gruppi sociali differenti (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Il secondo progetto in graduatoria, “*Scaliamo la Città*”, con 396 preferenze e un importo previsto pari a 62 mila euro, propone una declinazione diversa della partecipazione, centrata questa volta sulla pratica sportiva come strumento di aggregazione sociale e di presidio positivo del territorio. L’idea progettuale si fonda sulla diffusione dell’arrampicata sportiva nei quartieri della città e all’interno delle scuole, concependola non soltanto come attività fisica, ma anche come occasione educativa e relazionale. Il progetto prevede innanzitutto l’installazione di punti di

arrampicata temporanei o permanenti accessibili alla cittadinanza, mediante pareti attrezzate, strutture modulari e presidi di roccia artificiale da collocare in piazze e parchi frequentati soprattutto dai giovani. Tale scelta segnala la volontà di utilizzare lo spazio pubblico come luogo di attivazione sportiva e sociale, superando una concezione tradizionale dell'impianto sportivo chiuso e specializzato. A questa dimensione territoriale si affianca una componente scolastica particolarmente significativa, poiché il progetto prevede la collaborazione con gli istituti per introdurre attività di arrampicata nei percorsi di educazione fisica, utilizzare le palestre scolastiche per sessioni di avviamento e organizzare corsi didattici, prove guidate e momenti di coinvolgimento diretto degli studenti. L'intervento è quindi pensato per agire contemporaneamente sul piano della promozione sportiva, dell'educazione giovanile e dell'aggregazione di quartiere. Non meno rilevante è la componente comunicativa, che prevede una comunicazione istituzionale orientata al coinvolgimento dei più giovani e la diffusione dell'esperienza mediante social media e contenuti multimediali, così da ampliare la partecipazione anche sul piano digitale e promuovere il progetto su scala cittadina. Nel complesso, "Scaliamo la Città" mostra come il Bilancio Partecipativo possa sostenere iniziative nelle quali lo sport viene inteso non semplicemente come pratica ricreativa, ma come strumento di inclusione, educazione e costruzione di relazioni urbane.

Il progetto *"Emozionarti. Benessere ed emozioni attraverso le arti"*, che ha ottenuto 369 preferenze e un finanziamento pari a 71 mila euro, approfondisce ulteriormente il legame tra partecipazione, cultura e benessere, ma lo fa concentrando in modo più esplicito sulla dimensione emotiva e relazionale della persona. Esso si configura come un programma strutturato di attività artistiche finalizzate non alla semplice fruizione culturale, bensì alla costruzione di percorsi di consapevolezza, espressione e crescita personale, articolati attraverso laboratori organizzati per fasce d'età e guidati da professionisti del settore. Più che di attività teoriche, si tratta di sessioni pratiche nelle quali i partecipanti sono chiamati a lavorare in gruppo, sperimentare tecniche espressive e costruire momenti performativi, mediante esercizi di improvvisazione, espressione teatrale, uso della voce e del corpo e creazione collettiva di opere. L'impostazione laboratoriale del progetto rivela una concezione dell'arte come strumento di attivazione e non come semplice prodotto finale, poiché il fulcro

dell'intervento risiede nel percorso esperienziale compiuto dai partecipanti. Al termine dei laboratori, sono previste presentazioni artistiche e mostre pubbliche, con predisposizione di spazi e impianti audio-luci adeguati, così da rendere visibile il lavoro svolto e trasformare l'esperienza interna al gruppo in occasione di restituzione collettiva. Un elemento particolarmente qualificante del progetto è la presenza, durante i laboratori, di professionisti dell'ambito psicologico ed educativo, che consentono di integrare la dimensione artistica con momenti di riflessione guidata, rafforzamento dell'autostima e miglioramento delle capacità relazionali. In tal modo, il progetto si presenta come un intervento orientato a produrre effetti non tanto attraverso un'opera materiale, quanto mediante la creazione di percorsi educativi e relazionali per i più giovani, il cui impatto si misura nel numero dei partecipanti, nelle ore di laboratorio erogate e negli eventi organizzati (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Infine, il progetto "*Centro Aggregativo S. Giuseppe – Chiavelli*", finanziato con 70 mila euro e collocato in graduatoria utile con 354 voti, introduce una componente più marcatamente strutturale rispetto ai precedenti, pur mantenendo una finalità profondamente sociale e comunitaria. L'intervento si fonda infatti sulla realizzazione di una struttura aggregativa dotata di biblioteca multimediale e inserita in una rete di rapporti con associazioni, università ed enti pubblici. Ciò che rende il progetto particolarmente interessante è il fatto che esso non si limita all'organizzazione di attività episodiche, ma punta al consolidamento di uno spazio fisico permanente capace di fungere da presidio territoriale. La proposta si articola su tre livelli.

Il primo riguarda l'acquisto di scaffalature, arredi, libri, riviste e materiali cartacei e digitali destinati a diverse fasce d'età, nonché la dotazione di strumenti informatici, quali computer e tablet con connessione internet, e la predisposizione di postazioni studio attrezzate.

Il secondo livello concerne invece l'adeguamento funzionale dei locali, con una suddivisione degli ambienti in aree studio e aree per incontri, così da rendere lo spazio effettivamente fruibile come luogo di apprendimento, permanenza e socialità.

Il terzo livello, infine, riguarda l'attivazione di collaborazioni con associazioni locali, università ed enti pubblici per l'organizzazione di seminari e attività formative, con l'obiettivo di trasformare il centro non solo in un luogo ricreativo, ma in un vero nodo territoriale di coordinamento, cooperazione e produzione culturale. In questa

prospettiva, il progetto assume, quindi, il valore di infrastruttura sociale permanente, capace di integrare funzioni educative, culturali e aggregative e di generare un presidio stabile in un quartiere specifico della città.

6.18 Le fasi del processo partecipativo nel Comune di Palermo e lo stato avanzamento lavori

La fase di informazione rappresenta l'avvio del procedimento partecipativo. Il Regolamento del 2022 stabilisce che, entro 30 giorni dalla deliberazione di Giunta che ne definisce il budget e le aree tematiche, venga pubblicato un avviso sull'Albo Pretorio e sul sito del Comune. Tale avviso, pertanto, costituisce l'attuazione concreta del dispositivo di partecipazione collettiva.

Un aspetto strutturale deciso di questa fase riguarda il fatto che l'informazione non è neutra poiché essa non si limita a comunicare l'esistenza del Bilancio Partecipativo, ma delimita ex ante il perimetro della partecipazione, attraverso:

- La definizione delle aree tematiche;
- La determinazione del tetto massimo finanziabile per progetto;
- L'indicazione dei requisiti soggettivi di accesso.

Il modello del Comune di Palermo si configura come un meccanismo partecipativo "top – down delimitato" dato che le idee di progetto sono prese in considerazione solo se rientranti all'interno di uno spazio decisionale già circoscritto (solo ambiti selezionati). L'informazione, per di più, si configura principalmente come pubblicità legale e non emerge, una struttura sistemica di campagne deliberative diffuse (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

La seconda fase è quella della presentazione delle proposte, che può avvenire da parte di soggetti legittimati come: persone fisiche residenti (sopra i 16 anni) e una pluralità di soggetti collettivi. L'ampliamento della legittimazione attiva è quindi definibile, come un punto di forza del meccanismo perché favorisce l'inclusività anche se:

- Ciascun soggetto può presentare una sola proposta e in una sola area tematica;
- La proposta deve rispettare uno schema formale;
- La trasmissione avviene tramite PEC, con documentazione e firma.

Un'impostazione di questo tipo produce un effetto selettivo fondamentale perché la progettazione richiede competenze minime di natura tecnico – amministrativa in termini di stima dei costi e descrizione degli obiettivi. Ciò, senza dubbio, può favorire soggetti maggiormente organizzati come le associazioni, rispetto ai cittadini singoli con minori capacità redazionali. La scelta di non prevedere una fase di co – progettazione prima del deposito formale limita il potenziale deliberativo collettivo e sposta il baricentro sulla capacità individuale di formulare proposte coerenti con i vincoli (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Il meccanismo partecipativo del comune palermitano, in sostanza, privilegia una partecipazione formalizzata e responsabile, ma meno accompagnata rispetto ai modelli che prevedono laboratori progettuali o tavoli di facilitazione.

Una volta chiuso il termine per la presentazione delle proposte, il procedimento si avvia alla fase di verifica di ammissibilità e fattibilità tecnica, nella quale gli uffici del Comune competenti (coordinati dalla Segreteria Generale) esaminano ciascuna istanza secondo criteri predeterminati. Tale verifica, riguarda in primis la completezza formale della documentazione e successivamente la coerenza con l'oggetto dell'avviso. Per quest'ultimo aspetto si valuta se l'intervento rientra nell'ambito tematico in cui è inserito, se l'oggetto è compatibile con la spesa corrente ed anche se c'è la conformità normativa dell'idea proposta. Ad esempio, il progetto “Galleria d'arte a cielo aperto: in attesa del semaforo rosso” è stato dichiarato non ammesso perché incompatibile con il Codice della Strada così come altri progetti sono stati scartati per ragione di importi, ritenuti spropositati rispetto all'interesse pubblico soddisfatto. I dirigenti competenti per materia, assieme al Segretario Generale, intervengono maggiormente per tutti quei controlli che si rendono necessari per valutare la possibilità effettiva di esecuzione entro i tempi previsti e per accertare la compatibilità con i regolamenti comunali vigenti.

Superata la verifica di ammissibilità, il processo entra nella fase di informazione e pubblicizzazione delle proposte, che costituisce un passaggio cruciale per rendere effettivamente partecipata la scelta comunitaria. L'elenco dei progetti ammessi, quindi, viene reso pubblico attraverso il portale istituzionale del Comune, con

documenti scaricabili, schede descrittive e strumenti interattivi che permettono agli elettori di comprendere la natura e l'impatto atteso di ciascuna iniziativa. Se, da un lato, il Comune informa correttamente i cittadini affinché il voto successivo non sia in alcun modo influenzato da informazioni parziali o disomogenee, dall'altro si favorisce la conoscenza reciproca tra proponenti e comunità, poiché la partecipazione consapevole richiede che ciascun votante abbia accesso a tutte le informazioni rilevanti, al fine di esprimere una preferenza motivata (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

La fase immediatamente successiva è quella della consultazione e del voto, nella quale i cittadini aventi diritto esprimono la propria scelta tra le idee progettuali ammesse. Nel caso specifico, la votazione è stata strutturata attraverso sistemi digitali di identificazione, che prevedono l'accesso sicuro mediante SPID o CIE per garantire che ogni votante sia residente e abbia compiuto il sedicesimo anno di età, assicurando così l'integrità del processo elettorale interno al Bilancio Partecipativo. L'elemento di digitalizzazione, pur introducendo alcune complessità tecniche, rappresenta un tentativo concreto di conciliare l'ampia partecipazione con standard elevati di trasparenza e verificabilità dei dati, riducendo il rischio di manipolazioni o votazioni multiple. Il voto viene quindi effettuato su una piattaforma dedicata, che presenta in modo chiaro l'elenco dei progetti e consente all'elettore di selezionare quelli che ritiene prioritari.

L'esito della votazione, poi, confluisce nella fase della stesura della graduatoria progettuale. Essa è determinata ordinando i progetti in ordine decrescenti di voti, fino all'esaurimento delle risorse disponibili, tenendo quindi in considerazione eventuali vincoli territoriali o di ripartizione stabiliti dal Regolamento (ad esempio limitazione per progetti localizzati in una medesima area). terminate le operazioni di scrutinio, il Segretario Generale pubblica gli esiti con un atto ufficiale che contiene la graduatoria dei progetti, i rispettivi voti ottenuti e gli importi che si intendono impegnare in favore di ciascuna.

Infine, si arriva alla fase che rappresenta l'articolazione amministrativa dell'impegno partecipativo. La pubblicazione dei risultati non è un semplice adempimento formale, ma determina l'obbligo per l'amministrazione comunale di assumere gli impegni di spesa sui capitoli di bilancio pertinenti, di avviare le procedure esecutive per realizzare i progetti vincitori e di garantire la rendicontazione secondo le norme di finanza pubblica. Le aree dirigenziali, in questa fase, sono chiamate a tradurre le proposte in atti di programmazione esecutiva, sottoponendoli ai controlli di legittimità, contabilità e sostenibilità richiesti dalla normativa regionale e dai principi generali della gestione finanziaria. Quindi, la rendicontazione finale è vero che assolve all'obbligo di trasparenza verso la comunità ma costituisce anche un elemento di responsabilità amministrativa dato che documenta in che misura gli impegni presi attraverso il dispositivo partecipativo siano stati effettivamente rispettati. L'intento finale, come si può ben intuire, è quello di consolidare il legame tra espressione del voto (quindi di una preferenza) e capacità dell'ente di realizzare quanto deciso dalla collettività.

Lo stato di avanzamento dei progetti selezionati nell'ambito del Bilancio Partecipativo richiede la distinzione tra due piani differenti, ma allo stesso tempo connessi:

- Il piano amministrativo – procedurale, che riguarda la formalizzazione degli esiti della votazione e l'avvio degli atti di gestione da parte dell'Ente,
- Il piano attuativo degli interventi, che riguarda invece la realizzazione concreta delle attività previste dai progetti.

Per quanto riguarda il progetto *Sipario Sociale*, lo stato di avanzamento appare caratterizzato da un avvio amministrativo formalmente definito e da un processo di implementazione progressiva legato alla natura stessa dell'intervento. Sebbene la documentazione ufficiale disponibile non consenta di ricostruire nel dettaglio il calendario delle attività, grazie all'intervista svolta si può affermare che l'iniziativa ha già permesso di realizzare alcuni spettacoli teatrali e scenici, all'interno di diversi quartieri della città (Comune di Palermo; 2025).

Il progetto *Scaliamo la città*, invece, presenta un livello di attuazione maggiormente riscontrabile attraverso la documentazione messa a disposizione sul sito web ufficiale del Comune. L'iniziativa, promossa dall'associazione ScalArt, ha comunicato che

sono state realizzate le prime dimostrazioni pubbliche di arrampicata e momenti formativi nelle scuole. Anche per questo progetto, quindi, l'avanzamento dell'intervento non si limita alla sola fase amministrativa, ma appare concretamente visibile attraverso le diverse iniziative pubbliche messe in campo e le attività sportive organizzate sul territorio per i prossimi mesi.

Una dinamica interessante emerge dal progetto *Emozionarti, benessere attraverso le arti*, che evidenzia un percorso istruttorio più complesso rispetto agli altri. Nell'intervista ci è stato spiegato che, nella prima fase di fattibilità, quest'idea era stata scartata dagli uffici poiché l'importo richiesto era stato considerato sproporzionato rispetto all'interesse pubblico soddisfatto. Successivamente, però, il progetto è stato riammesso e sottoposto alla votazione pubblica, risultando infine tra quelli finanziati grazie al numero delle preferenze ottenute. Tale evoluzione evidenzia il ruolo tra istruttoria tecnica e decisione partecipativa nel processo di selezione finale. Lo stato di avanzamento lavori ci dice che i laboratori sono stati avviati e che il progetto ha dato luogo a momenti performativi e incontri pubblici, nei quali i partecipanti hanno potuto condividere le esperienze artistiche sviluppate durante il percorso.

Infine il progetto *Centro aggregativo S. Giuseppe – Chiavelli* rappresenta un intervento di natura diversa, in quanto orientato alla sistemazione di una infrastruttura sociale piuttosto che all'organizzazione di attività temporanee. L'intervista svolta ci ha confermato che, in questo caso specifico, ancora non sono state messe in atto le procedure di completamento materiale delle opere di allestimento. Rimane comunque da considerare che l'inserimento del progetto tra quelli finanziati, connessi con l'avvio delle procedure di impegno di spesa, indicano chiaramente che l'intervento è entrato nella fase di implementazione amministrativa.

6.19 Sistemi di monitoraggio dei risultati nel caso palermitano

Nel Comune di Palermo, la verifica dell'esercizio del Bilancio Partecipativo è strutturata in una successione di controlli amministrativi e di procedura che vanno dalla presentazione delle proposte fino alla eventuale assunzione in carico da parte delle strutture comunali. Non si può negare che il monitoraggio palermitano si soffermi principalmente sulla possibilità di verificare la correttezza della procedura, la fattibilità

delle proposte, la verificabilità dei passaggi intermedi, piuttosto che su un sistema di indicatori e misurazione degli esiti.

In questa particolare configurazione per il Comune di Palermo, si può scrivere che il monitoraggio è reale e formalizzato, ma si svolge per un verso prevalentemente all'interno della logica amministrativa e della legalità formale. Per esempio, le istanze progettuali non accedono in immediata votazione, ma passano un controllo di fattibilità e di ammissibilità che ha evidentemente un senso di filtro tecnico-amministrativo. Esse sono esaminate sotto diversi punti di vista, cioè:

- Chiarezza degli scopi e diretta attinenza del progetto all'interesse pubblico;
- Fattibilità tecnica e giuridica;
- Sostenibilità economica;
- Compatibilità con il DUP e con gli atti già approvati;
- Congruità dei tempi di realizzazione.

In questo senso, il monitoraggio inizia prima ancora che vi sia un progetto “vincitore”: è infatti già monitoraggio il fatto che il Comune verifichi se una proposta possa trasformarsi in intervento amministrativamente effettivamente trattabile, come avviene anche per altri casi di Bilancio Partecipativo. A Palermo la funzione di controllo è fortemente anticipata e si esercita soprattutto come selezione di ciò che è effettivamente governabile dall'ente (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

A questo primo filtro, si aggiunge un secondo livello, che riguarda la pubblicazione degli esiti della fase istruttoria. Sul sito del Comune, per il 2025, non è stato pubblicato soltanto l'avviso di esito, ma un pacchetto documentale composto da avviso fase di valutazione, report, avviso fase di votazione, istruzioni di voto e report definitivo. Questa articolazione documentale è già di per sé un indicatore del tipo di monitoraggio adottato dall'ente perché significa che il processo è scandito da passaggi successivi, ciascuno dei quali produce un output amministrativo e documentale accessibile pubblicamente. Non siamo quindi di fronte a una semplice consultazione online con esito finale, ma a un procedimento segmentato, nel quale ogni passaggio lascia una traccia istituzionale. Questo consente un controllo esterno sulla correttezza del processo, anche se non ancora sugli effetti materiali dei progetti.

Non v'è poi da trascurare un altro aspetto di non piccola rilevanza: *la struttura delle responsabilità*. Il Regolamento e gli Avvisi attribuiscono un posto centrale al Segretario Generale, che compare infatti quale struttura "a cura di" nelle principali pubblicazioni inerenti al processo (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

D'altra parte, l'esecuzione dei programmi favorevolmente votati è affidata ai Capi d'Area, competenti in ragione della materia. Sicché il controllo non si concentra in un unico bacino politico di regia o in un singolar ufficio della partecipazione (che comunque è presente), ma si spiega lungo la pista ordinaria della Amministrazione Comunale.

La Segreteria Generale si fa garante della corretta condotta del processo e della pubblicità degli esiti, i singoli settori verificano poi l'effettiva traducibilità pratico-amministrativa del progetto. La taratura è tale da rendere il monitoraggio fortemente ancorato all'interno organizzativo.

In questa prospettiva, il Comune non si limita a dire quali progetti abbiano prevalso, ma pubblica un vero e proprio report dello scrutinio delle operazioni di voto, qualificandolo esplicitamente come tale e collocandolo nella sezione "*novità/avvisi*" del sito. Anche questo passaggio ha rilievo sul piano del monitoraggio, perché mostra che il voto non è trattato come un momento informale o simbolico, ma come un segmento amministrativamente verbalizzabile e pubblicamente documentabile del procedimento. In altri termini, il Comune monitora il processo anche nella sua dimensione democratica, formalizzando il passaggio dal consenso espresso alla graduatoria amministrativamente rilevante.

Da qui deriva una caratteristica strutturale del modello palermitano; il monitoraggio è soprattutto un monitoraggio di tenuta procedimentale. In pratica, si controlla che la proposta sia ammissibile, che il voto sia regolare, che l'esito sia pubblicato, che il progetto entri nel circuito delle competenze amministrative corrette. Ciò che appare meno sviluppato, almeno nella documentazione pubblica disponibile sul sito e che non emerge dall'intervista fatta, è un monitoraggio standardizzato degli effetti finali in termini di impatto sociale, qualità urbana o beneficiari raggiunti. Non mancano del tutto elementi di restituzione sostanziale, ma non sembrano ancora organizzati in un sistema unico di indicatori (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Questo dato non va letto come assenza di controllo, ma come scelta di focalizzare il monitoraggio sulla correttezza del processo e sulla possibilità di incardinare i progetti nella macchina comunale. In una realtà amministrativa complessa come Palermo, tale opzione appare coerente con la necessità di presidiare anzitutto la legalità, la compatibilità finanziaria e la realizzabilità delle scelte.

Un altro elemento che merita attenzione è il collegamento con l'ambiente più ampio del governo aperto. Palermo è stata ammessa a *OGP Local* e nel percorso di *co-creazione del Piano d'Azione Locale*. Quindi, il Comune ha previsto che la fase di costruzione e consultazione fosse accompagnata da un report finale di rendicontazione e che l'attuazione delle azioni fosse successivamente monitorata sia dal Forum sia da una valutazione indipendente affidata a esperti nominati da OGP.

Sebbene non si tratti del solo Bilancio Partecipativo, questo contesto è importante perché mostra che l'ente colloca il tema del monitoraggio dentro una cultura amministrativa più ampia, fondata su consultazione, reporting e valutazione esterna. In altre parole, il Bilancio Partecipativo non nasce in un vuoto istituzionale, ma in un'amministrazione che ha già sperimentato strumenti di monitoraggio pubblico dei processi partecipativi (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

C'è poi il discorso inerente alla *Relazione sulla Performance*, dove compaiono riferimenti ai servizi connessi ad attività di partecipazione e attuazione della Democrazia Partecipata all'interno dell'Area della partecipazione, del decentramento, dei servizi al cittadino e della mobilità.

Questo elemento segnala che il monitoraggio della partecipazione, a Palermo, è stato in qualche modo incorporato nella logica della programmazione per obiettivi e della performance amministrativa, almeno sul versante organizzativo.

6.20 La rendicontazione nel Bilancio Partecipativo del Comune di Palermo

Nel Comune di Palermo la rendicontazione del Bilancio Partecipativo si configura come un dispositivo tecnico-amministrativo integrato non solo nel ciclo ordinario della finanza pubblica locale, ma anche nella disciplina regionale della democrazia partecipata e nel sistema nazionale di trasparenza amministrativa.

Il presupposto giuridico è rappresentato dalla L.R. Sicilia n. 5/2014 e successive modifiche, che impone ai Comuni destinatari di trasferimenti regionali l'obbligo di

destinare una quota delle risorse a strumenti partecipativi e di darne evidenza documentale, introducendo una responsabilità di rendicontazione sia verso la cittadinanza sia verso l'amministrazione regionale. In attuazione di tale vincolo, il Comune di Palermo inserisce le somme destinate alla democrazia partecipata nel bilancio di previsione annuale e pluriennale, dove vengono allocate su capitoli coerenti con la natura degli interventi finanziabili, e successivamente le assegna alle strutture competenti mediante il Piano Esecutivo di Gestione (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

La rendicontazione finanziaria si realizza poi nel *Rendiconto della Gestione*, pubblicato nella sezione “Bilanci e Rendiconti” del sito istituzionale e rappresenta il principale strumento ufficiale di accountability contabile dell'ente.

A questo livello si aggiunge la documentazione prodotta durante l'attuazione del Bilancio Partecipativo pubblicata nelle sezioni di *amministrazione trasparente* che permettono di tracciare con precisione il percorso delle risorse dalla decisione partecipata alla realizzazione concreta dell'intervento.

Un ulteriore strumento di rendicontazione è rappresentato dall'inserimento dei progetti nel Documento Unico di Programmazione (DUP), che collega le iniziative finanziate agli obiettivi strategici e operativi dell'amministrazione e consente di valutarne l'attuazione nell'ambito della *programmazione triennale e del ciclo della performance*, contribuendo a una forma di rendicontazione indiretta ma strutturalmente rilevante.

Sul piano procedurale e informativo, il Comune pubblica sul proprio portale istituzionale una serie articolata di documenti relativi al processo partecipativo quali avvisi pubblici, esiti delle verifiche di ammissibilità, report delle operazioni di voto, e comunicazioni sull'avvio delle attività che, pur non costituendo un bilancio economico del processo, permettono di ricostruire l'intero iter decisionale e di verificare la coerenza tra le preferenze espresse e gli interventi selezionati.

A questa dimensione si affianca la rendicontazione prevista dal regolamento comunale, che contempla l'organizzazione di assemblee pubbliche nelle circoscrizioni finalizzate a presentare i risultati e a discutere l'andamento del processo, configurando una forma di accountability sociale territoriale che integra quella finanziaria e

amministrativa e che assume particolare rilevanza in una città caratterizzata da forte eterogeneità socio-spaziale (Intervista – Dirigente amministrativa; 2026).

Ulteriore elemento tecnico è rappresentato dagli obblighi di pubblicazione derivanti dal D.Lgs. 33/2013, che impongono la diffusione dei dati relativi ai contratti pubblici, ai beneficiari di contributi e sovvenzioni, alle procedure di affidamento e agli importi erogati, rendendo accessibili informazioni dettagliate sulle modalità di utilizzo delle risorse del Bilancio Partecipativo e consentendo forme di controllo civico e istituzionale diffuse.

Inoltre, poiché i fondi impiegati sono vincolati, l'amministrazione è tenuta a dimostrarne la corretta destinazione anche nei confronti della Regione Sicilia, attraverso la trasmissione della documentazione contabile e amministrativa richiesta nell'ambito dei rapporti finanziari interistituzionali, introducendo una dimensione di rendicontazione verticale che si aggiunge a quella orizzontale verso i cittadini.

La rendicontazione è ulteriormente rafforzata, come anticipato prima nei sistemi di monitoraggio, dall'inserimento delle iniziative partecipative nei documenti di programmazione e controllo interno, quali *relazioni sulla performance e report sulle attività* dei settori competenti.

6.21 Un'analisi comparata dei tre modelli di Bilancio Partecipativo

Comparare i tre Comuni, consente di individuare le diverse modalità di istituzionalizzare il rapporto tra cittadinanza e decisione pubblica. Sebbene, nell'immaginario collettivo, il Bilancio Partecipativo spesso venga ricondotto ad una medesima categoria di strumenti di innovazione democratica, in verità, esso assume configurazioni differenti a seconda del contesto normativo, amministrativo e politico nel quale viene implementato.

Sotto questo profilo, Bologna, Grottammare e Palermo non rappresentano tre varianti quantitative dello stesso istituto, ma tre regimi amministrativi della partecipazione strutturalmente diversi. Bologna è il caso in cui il Bilancio Partecipativo tende maggiormente a coincidere con una politica pubblica ordinaria di programmazione territoriale, perché lo strumento è previsto dallo Statuto Comunale, dettagliato da uno specifico Regolamento e raccordato al decentramento di quartiere. Per di più, lo stesso Regolamento, stabilisce che il bilancio partecipativo costituisce parte integrante del

processo di programmazione strategica e operativa del Comune, cosicché la partecipazione non si collochi in una sfera solamente consuntiva, ma viene assorbita nel ciclo istituzionale di formazione delle priorità di bilancio.

Grottammare, al contrario, si colloca fuori da questa traiettoria, difatti, il suo tratto distintivo non è né la piena integrazione del Bilancio Partecipativo nel ciclo di programmazione comunale, né la presenza di un vincolo normativo regionale, ma la progressiva trasformazione dell'esperienza partecipativa in una collaborazione formata da tanti strumenti diversi, dove il baricentro si sposta dal Bilancio Partecipativo ad un insieme flessibile di pratiche, regolazione settoriale e dispositivi partecipativi. Il caso grottammarese, per questo motivo, va letto come caso reale a bassa unificazione normativa, in cui, la partecipazione non scompare, bensì cambia forma, assumendo la forma di un sistema policentrico di amministrazione condivisa.

Palermo, invece, presenta una logica ancora differente. Qui, la partecipazione è amministrativamente rilevante non tanto perché il Comune abbia deciso di costituzionalizzarla localmente in forma autonoma, quanto perché il legislatore regionale ha costruito una obbligazione di spesa partecipata, imponendo ai Comuni siciliani di destinare una quota di risorse a procedure di democrazia partecipata. Mentre a Bologna la fonte della stabilizzazione del processo è principalmente data dalla connessione Comune – Statuto – Regolamento, a Palermo essa è innanzitutto legislativamente indotta e solo in secondo luogo, viene recepita dal regolamento comunale.

Le differenze tra i Comuni emergono anche nel momento in cui osserviamo la catena procedimentale che collega l'espressione delle preferenze civiche alla decisione finale. A Bologna, la procedura è costruita per produrre una selezione territoriale di priorità che nasce dal basso ma viene immediatamente filtrata da verifiche di coerenza con il bilancio, con la pianificazione e con le competenze dei quartieri. Ne deriva, quindi, una partecipazione inserita dentro un procedimento di co-progettazione e voto che conserva una forte apertura deliberativa, ma che rimane strutturalmente orientata alla trasformazione delle preferenze civiche in progetti pubblici cantierabili.

Grottammare, di contro, disarticola questa sequenza classica; difatti, nei Patti di Collaborazione e negli altri strumenti di amministrazione condivisa non si ha una rigida scansione, bensì un processo continuo di emersione dei bisogni, interlocuzione

con il Comune, riattivazione di alcuni progetti e definizione di impegni reciproci. Diciamo quindi che, questo modello, è meno leggibile secondo i parametri classici del *participatory budgeting*, ma proprio per questo si tratta di un modello più vicino a quelli di co-governance che a quelli di allocazione competitiva delle risorse.

Palermo mostra, invece, una catena più verticalizzata dato che il Regolamento e gli avvisi pubblici definiscono ex-ante le aree tematiche, le soglie finanziarie, i criteri di ammissibilità e il ruolo degli apparati. Qui, la partecipazione incide sulla prioritizzazione delle proposte, ma il controllo sulla fattibilità, sulla conformità dei Documenti Unici di Progetto e sulla successiva esecuzione resta molto più saldamente nelle mani dell'amministrazione. In altri termini, il modello palermitano produce una partecipazione forte nella fase di input, ma più debole nella fase di trasformazione, perché la scelta civica è incardinata in un procedimento di tipo sostanzialmente amministrativo – competitivo.

Un altro elemento da prendere in esame riguarda la funzione amministrativa effettivamente attribuita alla partecipazione. A Bologna, quest'ultima opera come meccanismo di territorializzazione della spesa in conto capitale: infatti, essa non ridefinisce il bilancio comunale, ma interviene su una porzione delimitata di risorse, articolata per quartieri, con l'obiettivo di migliorare la qualità e legittimazione delle scelte allocative. La sua funzione, quindi, è quella di arricchire la programmazione ordinaria mediante un surplus di conoscenze del territorio e di consenso della comunità.

Nel Comune grottammarese, la funzione amministrativa della partecipazione tende a coincidere con la costruzione di capacità civica. L'obiettivo non è tanto allocare le risorse, quanto attivare i cittadini, associazioni e reti locali in processi di cura, presidio e definizione condivisa delle priorità.

Nel Comune di Palermo, invece, la partecipazione è maggiormente conformativa, poiché serve a soddisfare un obbligo di destinazione partecipata delle risorse della Regione Sicilia, assicurando che la quota vincolata venga selezionata tramite una procedura pubblica verificabile. Sicuramente, la partecipazione è un'apertura democratica importante per il Comune, ma essa è specialmente parte determinante della regolarità contabile e amministrativa dell'ente.

In termini comparativi, Bologna e Palermo usano la partecipazione per rendere legittima e controllabile una decisione pubblica; Grottammare, per contro, la utilizza invece per ridefinire il perimetro stesso dell'azione pubblica. Di conseguenza, nei primi due casi, la collettività partecipa soprattutto alla scelta, nell'altro, il cittadino partecipa sempre più alla costruzione e alla gestione dell'intervento.

Anche se guardiamo all'ampiezza della partecipazione effettiva, possiamo notare delle divergenze. Bologna appare come il modello più strutturato sul piano della mobilitazione accompagnata, perché il Bilancio Partecipativo è inserito nella cornice dei Laboratori di Quartiere, cioè dentro un ecosistema continuativo di incontri territoriali, facilitazione, ascolto e co-progettazione che precede la votazione finale. La partecipazione non è ridotta alla mera competizione tra progetti, ma viene preparata mediante dispositivi di interazione civica che aumentano la capacità dei territori di formulare domande pubbliche più mature. La stessa Fondazione per l'Innovazione Urbana, descrive il Bilancio Partecipativo come parte di un processo che coinvolge la comunità in tutte le fasi, e non come una consultazione puntuale scollegata da un lavoro territoriale più lungo.

Grottammare, a sua volta, si colloca su un versante diverso, qui il tratto distintivo non è la strutturazione laboratoriale, ma il passaggio da una partecipazione propositiva a una partecipazione che produce responsabilità condivise. La firma dei Patti, nel 2025, sottolinea come la partecipazione non si concentra in un momento, ma viene resa pubblicamente riconoscibile come insieme di occasioni ripetute di attivazioni civiche. Il caso palermitano mostra, invece, una configurazione quasi opposta alle due. Le proposte progettuali vengono presentate dai soggetti individuali o associazioni e successivamente sottoposte alla votazione (dopo ammissione fattibilità tecnica). Tuttavia, a differenza del modello bolognese, il percorso di elaborazione collettiva delle proposte è più limitato, e i progetti arrivano alla votazione in una forma sostanzialmente definita dai proponenti stessi. Ciò significa che la partecipazione assume una forma competitiva tra idee progettuali, che cercano di mobilitare il maggior numero possibile di voti. È la stessa intervistata a dire che questa tipologia di Bilancio Partecipativo viene spesso definito come “modello aggregativo”, nel quale la decisione emerge principalmente dall'aggregazione di preferenze individuali espresse mediante votazione digitalizzata.

Nei processi partecipativi strutturati secondo logiche deliberative (Comune di Bologna), i progetti tendono ad essere il risultato di un lavoro di integrazione tra proposte differenti e di confronto con gli uffici tecnici dell'amministrazione.

Nei processi deliberativi, inoltre, la partecipazione è spesso attivata mediante incontri pubblici e attività di facilitazione che coinvolgono i residenti dei quartieri, favorendo una mobilitazione diffusa ma territorialmente radicata. In quelli competitivi (Caso palermitano), la mobilitazione, invece, tende a svilupparsi attorno ai promotori dei singoli progetti, che attivano reti comunitarie per sostenere la propria proposta durante le fasi di voto.

Per di più, se si osservano i tre casi non tanto in termini di esiti, ma di capacità di rendere osservabile e verificabile il valore pubblico, emerge una distinzione più netta tra modelli "misurabili", "tracciabili" e "riconoscibili socialmente".

Nel caso di Bologna, il *valore pubblico* tende a essere reso visibile attraverso una infrastruttura informativa integrata, che collega partecipazione, programmazione e monitoraggio. Ciò significa che il valore non viene semplicemente prodotto, ma progressivamente tradotto in informazioni accessibili, dentro strumenti come il Piano dei Quartieri e i Programmi Obiettivo, che funzionano come dispositivi di integrazione tra dati amministrativi e conoscenze territoriali. In questo modello, *la misurazione* non è un momento successivo, ma è incorporata nel processo. Tanto è vero che, il valore pubblico, diventa osservabile perché viene continuamente "tracciato" lungo il ciclo di policy (dai bisogni raccolti nei laboratori fino allo stato di avanzamento degli interventi). *La rendicontazione*, di conseguenza, assume una funzione di restituzione dinamica, che permette di collegare decisioni, risorse e trasformazioni territoriali in modo coerente e leggibile.

Grottammare, invece, presenta una configurazione opposta perché qui il *valore pubblico* è difficilmente riducibile a indicatori formalizzati perché si manifesta soprattutto come trasformazione delle relazioni tra amministrazione e cittadini. I Patti di collaborazione e le pratiche di amministrazione condivisa generano effetti che si accumulano nel tempo (cura degli spazi, attivazione civica, continuità delle iniziative), ma che sfuggono a sistemi standardizzati di monitoraggio. La rendicontazione, quindi, non avviene tramite report strutturati, bensì attraverso la visibilità pubblica delle pratiche, la loro replicabilità e la stabilizzazione delle reti civiche. In altri termini, il

valore pubblico è meno “misurato” e più “riconosciuto socialmente”, rendendo il modello meno comparabile ma più adattivo.

Il caso di Palermo introduce una terza logica ancora diversa, in cui il *valore pubblico* coincide con ciò che è formalmente tracciabile e certificabile. Qui, abbiamo appurato che, ogni fase, è documentata attraverso atti amministrativi standardizzati (schede progettuali, graduatorie, atti di impegno, ecc.), che permettono di seguire l’intero ciclo dalla proposta alla realizzazione. Inoltre, la necessità di dimostrare l’utilizzo corretto delle risorse impone una rendicontazione stringente verso la Regione, basata su scadenze, verifiche e obblighi formali.

In questa prospettiva, la differenza principale non riguarda solo il “quanto” valore viene prodotto, ma il “come” esso diventa conoscibile:

- Come dato amministrativo, nel caso di Palermo,
- Come informazione integrata, nel caso bolognese,
- Come pratica sociale riconosciuta, nel caso di Grottammare.

Nel complesso, i tre casi analizzati offrono una rappresentazione articolata delle declinazioni del Bilancio Partecipativo nei contesti locali italiani. Più che individuare un modello ideale o replicabile, l’analisi comparata mostra come la partecipazione cittadina debba essere interpretata come un processo estremamente dinamico, capace di adattarsi alle specificità del Comune e ai contesti sociali dei territori nei quali viene implementata. Proprio questa capacità di adattamento, alla fine, rappresenta uno degli elementi che spiega la diffusione e la resilienza delle pratiche collaborative negli enti pubblici contemporanei.

7 CONCLUSIONI

La presente ricerca ha analizzato il Bilancio Partecipativo come strumento di governance pubblica contemporanea, ponendo al centro la questione della sua capacità di generare valore pubblico e delle modalità attraverso cui tale valore venga effettivamente misurato e rendicontato. L'indagine si è sviluppata a partire da un solido inquadramento teorico, volto a collocare il Bilancio Partecipativo all'interno delle trasformazioni subite dai modelli di democrazia rappresentativa, per poi verificare empiricamente tali dinamiche attraverso l'analisi comparata dei casi di Bologna, Grottammare e Palermo.

Dal punto di vista teorico, il Bilancio Partecipativo si inserisce nel paradigma della governance collaborativa e della co-produzione, che mettono in discussione il modello tradizionale di amministrazione top-down fondato sulla separazione tra decisori pubblici e destinatari delle decisioni.

A partire dall'esperienza originaria di Porto Alegre, il Bilancio Partecipativo è stato spesso interpretato come uno strumento capace di democratizzare la gestione delle risorse pubbliche, redistribuire potere decisionale e favorire una maggiore equità sociale. Tuttavia, la diffusione del modello in contesti europei e, in particolare, italiani ha evidenziato processi di adattamento che ne hanno progressivamente modificato la natura, trasformandolo da pratica radicale di democrazia diretta a dispositivo istituzionalizzato di partecipazione regolata.

In questo quadro, il concetto di valore pubblico si rivela particolarmente utile per valutare l'efficacia del Bilancio Partecipativo. Esso consente di spostare l'attenzione dalla dimensione procedurale (quante persone partecipano, quante proposte vengono presentate) alla dimensione sostanziale degli effetti prodotti. Il valore pubblico non coincide con la mera redistribuzione di risorse né con la legittimità formale del processo, ma con la capacità di generare benefici collettivi tangibili e intangibili, migliorare la qualità della vita, rafforzare la fiducia nelle istituzioni e accrescere la capacità dell'amministrazione pubblica di rispondere ai bisogni sociali.

Un elemento centrale della teoria del valore pubblico riguarda inoltre la necessità di misurare e rendicontare i risultati delle politiche. Senza sistemi di monitoraggio e accountability, infatti, la partecipazione rischia di trasformarsi in un rituale simbolico, incapace di dimostrare la propria utilità effettiva. La letteratura sottolinea come la

produzione di valore pubblico richieda non solo processi inclusivi, ma anche capacità amministrativa, continuità temporale e trasparenza nella gestione delle risorse.

L'analisi empirica ha consentito di verificare in che misura tali condizioni siano presenti nei contesti studiati, mostrando come il Bilancio Partecipativo in Italia assuma configurazioni profondamente differenziate. Piuttosto che confermare un modello unico, la ricerca evidenzia l'esistenza di una pluralità di pratiche che riflettono specifiche traiettorie istituzionali e socio-territoriali.

In primo luogo, emerge che il Bilancio Partecipativo può generare valore pubblico attraverso canali diversi: interventi materiali sul territorio, rafforzamento del capitale sociale, legittimazione delle decisioni pubbliche, emersione di bisogni latenti, sviluppo di competenze civiche e amministrative.

In secondo luogo, risulta evidente che la continuità temporale del processo rappresenta una condizione cruciale. Le esperienze consolidate tendono a produrre apprendimento istituzionale, fiducia e capacità organizzativa, mentre i processi episodici o discontinui generano effetti limitati e difficilmente cumulativi. Il Bilancio Partecipativo, infatti, non produce risultati immediati ma richiede tempo per radicarsi nella cultura amministrativa e civica locale.

In terzo luogo, la ricerca evidenzia come il valore pubblico prodotto dal Bilancio Partecipativo sia strettamente legato alla capacità dell'amministrazione di integrare il processo partecipativo nelle politiche ordinarie. Quando il processo di partecipazione rimane un'iniziativa isolata, il suo impatto risulta ridotto; quando invece viene incorporato nella programmazione e nella gestione dell'ente, può influenzare in modo significativo le priorità di spesa e le modalità di governo.

Infine, emerge una tensione strutturale tra inclusività e governabilità. Processi altamente aperti possono generare maggiore coinvolgimento ma risultano difficili da gestire, mentre modelli più regolati garantiscono una più facile implementazione, ma allo stesso tempo rischiano di ridurre la partecipazione a un ruolo consultivo.

Alla luce di queste considerazioni, il Bilancio Partecipativo appare meno come un modello standardizzabile e più come uno strumento adattivo, la cui efficacia dipende dalla capacità di coniugare partecipazione, capacità amministrativa e sostenibilità istituzionale. La sua diffusione non implica automaticamente un rafforzamento della

democrazia locale; ciò che conta è la qualità del disegno istituzionale e la coerenza tra obiettivi dichiarati e risultati effettivamente perseguiti.

L'analisi comparata dei casi di Bologna, Grottammare e Palermo consente di tradurre il quadro teorico delineato in precedenza in evidenze empiriche concrete, offrendo una risposta articolata alla domanda di ricerca relativa alla capacità del Bilancio Partecipativo di generare valore pubblico e alle modalità attraverso cui tale valore venga monitorato e rendicontato.

Il primo risultato significativo riguarda la natura non uniforme del valore pubblico prodotto. L'indagine dimostra che il Bilancio Partecipativo non genera un unico tipo di beneficio, ma assume funzioni diverse in relazione al contesto istituzionale e territoriale. Nel caso di Bologna, il Bilancio Partecipativo si configura come uno strumento di governo urbano integrato, capace di orientare investimenti verso interventi di prossimità ad alta fruizione collettiva. Il valore pubblico si manifesta principalmente in termini materiali e territoriali: riqualificazione degli spazi pubblici, miglioramento della vivibilità dei quartieri, rafforzamento delle infrastrutture sociali locali e redistribuzione degli investimenti tra diverse aree della città. A questi effetti si aggiungono benefici immateriali quali l'emersione di bisogni locali, il rafforzamento delle reti associative e l'aumento della legittimazione delle decisioni amministrative. Grottammare, al contrario, evidenzia un modello in cui il valore pubblico deriva soprattutto dalla dimensione relazionale e istituzionale. L'esperienza di lungo periodo ha trasformato il Bilancio Partecipativo in una pratica ordinaria di governo locale, producendo fiducia reciproca, senso di appartenenza e responsabilità condivisa tra cittadini e amministrazione. In questo caso, il processo partecipativo appare come un meccanismo di co-decisione comunitaria che contribuisce alla stabilità delle politiche e alla coesione sociale più che alla redistribuzione significativa di risorse finanziarie. Il caso di Palermo introduce una terza configurazione, caratterizzata da un contesto urbano complesso. Qui il Bilancio Partecipativo opera principalmente come procedura formalizzata di selezione pubblica di interventi sociali, culturali e di rigenerazione minuta. Il valore pubblico prodotto è selettivo e localizzato, si parla di sostegno a iniziative ad alta utilità sociale, inquadramento di bisogni specifici e legittimazione democratica di interventi destinati a particolari quartieri. La partecipazione relativamente contenuta limita l'estensione degli effetti, ma non ne annulla la

rilevanza, che risiede soprattutto nella capacità di dare voce a istanze altrimenti marginali nella programmazione ordinaria.

Il confronto tra i tre casi consente di individuare i seguenti modelli di Bilancio Partecipativo: un modello orientato alla pianificazione urbana e alla redistribuzione territoriale (Bologna), un modello comunitario basato sulla co-decisione e sul capitale sociale (Grottammare) e un modello procedurale di selezione pubblica di interventi sociali (Palermo).

Questa distinzione dimostra che il Bilancio Partecipativo non è uno strumento monolitico, ma un dispositivo flessibile che assume funzioni diverse a seconda delle condizioni locali.

Per quanto riguarda la misurazione e rendicontazione dei risultati, Bologna dispone di sistemi articolati di tracciamento dello stato di avanzamento dei progetti e di controllo dell'implementazione; Grottammare utilizza forme di monitoraggio informali e comunitarie; Palermo, invece, presenta un sistema fortemente orientato alla verifica di fattibilità e alla correttezza del procedimento, con minore attenzione alla misurazione degli effetti concreti degli interventi.

L'indagine ha dimostrato che il Bilancio Partecipativo è effettivamente in grado di generare valore pubblico, ma in forme differenziate e spesso non accompagnate da adeguati sistemi di misurazione e reportistica. Ha inoltre evidenziato che il Bilancio Partecipativo non comporta una delega integrale del potere decisionale ai cittadini, ma opera entro una cornice istituzionale che mantiene un ruolo centrale dell'amministrazione pubblica. Pertanto, il Bilancio Partecipativo si conferma uno strumento potenzialmente rilevante per rafforzare la qualità democratica delle politiche locali, ma la sua efficacia dipende dalla capacità delle amministrazioni di integrarlo stabilmente nei processi decisionali, di dotarlo di sistemi di monitoraggio adeguati e di sviluppare forme di rendicontazione orientate non solo alla trasparenza procedurale ma anche alla valutazione degli impatti. Il valore pubblico generato, come ampiamente analizzato, non risiede esclusivamente nei progetti finanziati, ma nella ridefinizione del rapporto tra istituzioni e cittadini, che evolve da una logica di delega a una logica di corresponsabilità.

Infine, la ricerca suggerisce pertanto che il futuro del Bilancio Partecipativo non dipenderà tanto dalla sua diffusione quantitativa, quanto dalla qualità dei modelli

adottati e dalla capacità di sviluppare strumenti valutativi in grado di rendere visibili e comparabili i risultati prodotti. Solo in presenza di tali condizioni il Bilancio Partecipativo potrà consolidarsi come una forma stabile di innovazione democratica e non come una pratica episodica o simbolica.

8 BIBLIOGRAFIA

Alford, J. (2016). *Co-production, interdependence and publicness*. *Public Administration Review*, 76(5), 673–683. <https://doi.org/10.1111/puar.12586>.

Alford, J., & O’Flynn, J. (2009). *Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings*. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191. <https://doi.org/10.1080/01900690902732731>.

Allegretti, U. (2010). *Democrazia partecipativa: Un contributo alla democratizzazione della democrazia*. Firenze University Press.

Anselmi, L. (2014). *Principi e strumenti di programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche*. Giuffrè.

Balduzzi, R., & Siclari, M. (2024). *Participative and deliberative democracy facing technology*. *JurisDoctoria Revue Doctorale De Droit*.

Bifulco, R. (2017). *Democrazia deliberativa e principio di realtà*. *Federalismi.it*, (n. 10).

Barbera, C., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2016). *Participatory budgeting as a form of co-production*. In V. Pestoff, T. Brandsen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production in the public sector: Experiences and challenges* (pp. 27–39). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-28511-8_3

Bartocci, L., Grossi, G., Natalizi, D., & Romizi, S. (2016). *Lo stato dell’arte del bilancio partecipativo in Italia (The state of the art of participatory budgeting in Italy)*. *Azienda Pubblica*, 29(1), 37–58.

Bottino, M., & Trettel, M. (2026). *A comparative overview of participatory budgeting in Italy*. In K. Kössler & E. Schläppi (Eds.), *Citizen participation in local governance*

(Local and Urban Governance). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-99824-9_10

Bovens, M. (2006). *Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework (European Governance Papers No. C-06-01)*. University of Mannheim.

Bovens, M. (2010). *Two concepts of accountability: Accountability as a value and as a mechanism*. *West European Politics*, 33(5), 946–967. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>.

Bovens, M., & Schillemans, T. (2008). *Does public accountability work? An assessment tool*. *Public Administration*, 86(4), 1011–1030. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>.

Bozeman, B. (2002). *Public-value failure: When efficient markets may not do*. *Public Administration Review*, 62(2), 145–161. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00165>.

Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Bracci, E., Papi, L., Bigoni, M., Deidda Gagliardo, E., & Bruns, H. J. (2019). *Public value and public sector accounting research: A structured literature review*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(1), 103–136. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-03-2019-0031>.

Brandsen, T. (2018). *Co-production and co-creation*. Routledge.

Brignall, S., & Modell, S. (2000). *An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector'*. *Management Accounting Research*, 11(3), 281–306. <https://doi.org/10.1006/mare.2000.0136>.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). *Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management*. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>.

Buele, I., Vidueira, P., Yagüe, J. L., & Cuesta, F. (2020). The participatory budgeting and its contribution to local management and governance: *Review of experience of rural communities from the Ecuadorian Amazon rainforest*. *Sustainability*, 12(11), 4659.

Cabannes, Y. (2014). *Contribution of participatory budgeting to the provision and management of basic services: Municipal practices and evidence from the field*. London: International Institute for Environment and Development

CNEL – Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro. (2019). *Modello di Public Value Governance per Regioni ed enti locali*. CNEL.

Comune di Bologna. (2023). *Bilancio partecipativo 2023*. Comune di Bologna.

Comune di Bologna. (2023). *Regolamento sulla partecipazione e sul bilancio partecipativo*. Comune di Bologna.

Comune di Grottammare. (2023). *Regolamento per l’amministrazione condivisa dei beni comuni*. Comune di Grottammare.

Comune di Grottammare. (2024). *Biciplan – Piano della mobilità ciclabile*. Comune di Grottammare.

Comune di Grottammare. (2024). *Bilancio partecipativo – Pieghevole informativo*. Comune di Grottammare.

Comune di Grottamare. (2024). *Regolamento comunale per l'utilizzo di volontari civici nelle strutture e nei servizi del Comune di Grottamare*. Comune di Grottamare.

Comune di Grottamare. (2025). *Patto di collaborazione "A scuola sicuri"*. Comune di Grottamare.

Comune di Grottamare. (2025). *Patto di collaborazione "Guida beni comuni"*. Comune di Grottamare.

Comune di Palermo. (2022). *Regolamento: utilizzo somme con forme di democrazia partecipata – L.R. n. 5/2014* (Deliberazione del Consiglio Comunale n. 477 del 9 novembre 2022). Comune di Palermo.

Comune di Palermo. (2025). *Deliberazione della Giunta Comunale n. 460 del 30 dicembre 2025: Utilizzo somme democrazia partecipata ex L.R. 5/2014 – Definizione budget 2026*. Comune di Palermo.

Comune di Palermo. (2025). *Nota prot. AREG n. 952573 del 30 luglio 2025 – Chiusura delle operazioni di voto relative alle istanze progettuali di democrazia partecipata*. Comune di Palermo.

Comune di Palermo. (2025). *Progetti presentati nell'ambito della democrazia partecipata: elenco delle proposte progettuali e verifica di ammissibilità*. Comune di Palermo.

Comune di Palermo. (2025). *Schema di progetto per la presentazione delle proposte progettuali nell'ambito della democrazia partecipata*. Comune di Palermo.

Comune di Palermo. (2026). *Avviso pubblico per l'utilizzo di risorse con forme di democrazia partecipata – L.R. n. 5/2014 e ss.mm. – anno 2026* (Prot. AREG n. 22861 del 12 gennaio 2026). Comune di Palermo.

- Deidda Gagliardo, E. (2002). *La creazione del valore nell'ente locale*. Giuffrè.
- Deidda Gagliardo, E., & Papi, L. (2019). *La creazione e la misurazione del valore pubblico*. In L. Anselmi & S. Pozzoli (Eds.), *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione*. FrancoAngeli.
- Deidda Gagliardo, E., & Saporito, R. (2021). *Il PIAO come strumento di programmazione integrata per la creazione di valore pubblico*. *Rivista Italiana di Public Management*, 4(2), 7–28.
- De Vries, M. S., Nemec, J., & Špaček, D. (Eds.). (2022). *International trends in participatory budgeting: Between trivial pursuits and best practices*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-7993>
- Dipartimento della Funzione Pubblica. (2017). *Linee guida per la misurazione e valutazione della performance organizzativa*. Presidenza del Consiglio dei ministri.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Gonçalves, S. (2013). *The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil*. *World Development*, 53, 94–110.
- Grohs, S. (2021). *Participatory administration and co-production*. In S. Grohs (Ed.), *Public administration in Germany*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53697-8_18
- Habermas, J. (1996). *Fatti e norme: Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Guerini e Associati.
- Habermas, J. (2022). *Teoria dell'agire comunicativo. Razionalità nell'azione e razionalizzazione sociale (Vol. 1)*. Il Mulino.

Jakobsen, M., & Andersen, S. C. (2013). *Co-production and equity in public service delivery*. *Public Administration Review*, 73(5), 704–713. <https://doi.org/10.1111/puar.12094>.

Jukić, T. (2019). *Collaborative innovation in public administration: Theoretical background and research trends of co-production and co-creation*. *Administrative Sciences*, 9(2), 1–15. <https://doi.org/10.3390/admsci9020036>.

Kakumba, U. (2008). *External control systems in the enhancement of accountability in local government: The case of Uganda (Doctoral dissertation)*. University of Pretoria.

Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). *The balanced scorecard: Measures that drive performance*. *Harvard Business Review*, 70(1), 71–79.

Kuipers, S., & Brändström, A. (2020). *Accountability and blame avoidance after crises*. Oxford University Press.

Loeffler, E. (2021). *Co-production of public services and outcomes*. Palgrave Macmillan.

Macpherson, C. B. (1977). *The life and times of liberal democracy*. Oxford University Press.

Manes-Rossi, F., Brusca, I., Levy Orelli, R., Lorson, P. C., & Haustein, E. (2023). *Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities*. *Public Management Review*, 25(2), 201–223.

Meynhardt, T. (2009). *Public value inside: What is public value creation?* *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>.

Meynhardt, T., Brieger, S. A., Anderer, S., & Baro, A. (2017). *Public value performance: What does it mean to create value in the public sector?* Springer Gabler.

Migliore, C., Mattia, E., De Luca, S., & Pisano, A. (2023). *Valore pubblico*. Formez PA.

Moore, M. H. (1994). *Public value as the focus of strategy*. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296–303.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Moore, M. H. (2003). *The public value scorecard: A rejoinder and an alternative to strategic performance measurement and management in nonprofit organizations*. In R. S. Kaplan (Ed.), *Measuring the performance of nonprofit organizations* (pp. 249–275). Harvard Business School Press.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Verso Books.

Nabatchi, T., Sancino, A., & Sicilia, M. (2017). *Varieties of participation in public services: The who, when, and what of co-production*. *Public Administration Review*, 77(5), 766–776. <https://doi.org/10.1111/puar.12765>.

Newton, K. (2012). *Evaluating democratic innovations: Curing democratic malaise?* Routledge.

Nussbaum, M. C. (2014). *Emozioni politiche: Perché l'amore conta per la giustizia*. Il Mulino.

- O'Flynn, J. (2007). *From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications*. The Australian Journal of Public Administration, 66(3), 353–366. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x>.
- Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ostrom, E. (1996). *Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development*. World Development, 24(6), 1073–1087. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Papi, L., Bigoni, M., Bracci, E., & Deidda Gagliardo, E. (2018). *Measuring public value: A conceptual and applied contribution to the debate*. Public Money & Management, 38(7), 503–510. <https://doi.org/10.1080/09540962.2018.1527533>.
- Pateman, C. (2012). *Participatory democracy revisited. Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(2), 229–252.
- Raffini, L. (2010). *Democrazia deliberativa e partecipativa. Partecipazione e Conflitto*. FrancoAngeli.
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. Columbia University Press.
- Sancino, A. (2022). *Public value co-creation: A multi-actor and multi-sector perspective*. Emerald Publishing Limited.
- Schumpeter, J. A. (1962). *Capitalism, socialism and democracy*. Harper Perennial.
- Shah, A. (Ed.). (2007). *Participatory budgeting*. Washington, DC: World Bank.

Shah, M. A., & Shah, J. S. (2021). *Accountability in public administration*. Journal of Administrative Science.

Sobociński, M. (2024). *Participatory budgeting practices in public organization management*. European Research Studies Journal, 27(S2), 390–402.

Spada, P., & Allegretti, G. (2017). *Integrating multiple channels of engagement in participatory budgeting: Digital and face-to-face participation in comparative perspective*. International Journal of Public Administration, 40(10), 865–876.

Speklè, R. F., & Verbeeten, F. H. M. (2009). *The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance (Working paper)*. Erasmus University Rotterdam.

Stoker, G. (2006). *Public value management: A new narrative for networked governance?* The American Review of Public Administration, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>.

Throntveit, T. (2023). *Public value governance*. In *Elgar handbook on education policy*. Edward Elgar Publishing.

Touchton, M., & Wampler, B. (2014). *Improving social well-being through new democratic institutions*. Comparative Political Studies, 47(10), 1442–1469.

UN-Habitat. (2007). *Che cos'è e come si fa un bilancio partecipativo*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge.

Van Peurse, K. A. (1995). *A review of organizational performance assessment in health care*. Health Services Management Research, 8(1), 3–18.

Wampler, B. (2012). *Participatory budgeting: Core principles and key impacts*. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), Article 12.

Zdradzisz, M., & Nowakowska, M. (2025). *Quantitative and qualitative aspects of participatory budgeting – The Kielce case study*. *Management*, 29(1), 856–885.